

# **KUNTAPÄÄTTÄJÄT JA TALOUSINFORMAATION HYÖDYNTÄMINEN**

**Valtuutetut taloussuunnittelu-, tilinpäätös- ja  
toimintakertomustietojen käyttäjinä**

Julkinen talousjohtaminen  
Pro gradu -tutkielma  
Lokakuu 2018  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Iida Holopainen

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto      Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen

Tekijä: HOLOPAINEN, IIDA

Tutkielman nimi: KUNTAPÄÄTTÄJÄT JA TALOUSINFORMAATION HYÖDYNTÄMINEN -  
Valtuutetut taloussuunnittelu-, tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen käyttäjinä

Pro gradu -tutkielma: 90 sivua, 9 liitesivua

Aika: Lokakuu 2018

Avainsanat: mittaaminen, monitulkintaisuus, rajoittunut rationaalisuus, talousarvio, tilinpäätös

---

Ylintä päätösvaltaa Suomen kunnissa käyttävät vaaleilla valitut kunnanvaltuutetut. Kunnanvaltuutettujen yksi tärkeä tehtävä on arvioida kuntansa taloudellista tilannetta ja sen kehittymistä, sekä sitä miten eri päätökset vaikuttavat kunnan talouteen. Kunnanvaltuutetut tekevät arviotaan kunnan taloustilanteesta kunnan tilinpäätös-, talousarvio-, ja taloussuunnitelmatietojen perusteella. Kuntien tilinpäätöstiedot perustuvat liikekirjanpitoon ja mittaamiseen. Mittausjärjestelmän, eli esimerkiksi kunnan tilinpäätöksen, ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten mittaustuloksia ymmärretään ja, millaisia arviota tulosten pohjalta tehdään. Kuntien talousinformaatio on monitulkintaista. Samasta asiasta voidaan tehdä monenlaisia erilaisia tulkintoja. Tästä seuraa, että ihmiset tekevät esimerkiksi samasta kunnan tilinpäätöksestä erilaisia tulkintoja kunnan taloudentilasta.

Inhimillinen käyttäytyminen ei ole koskaan täysin rationaalista, vaikka se on sellaiseksi tarkoitettukin. Ihmiset eivät voi toimia rationaalisesti, koska he joutuvat toimimaan rajallisen informaation ja kykyjensä vallitessa. Myöskään siis kuntapäättäjät eivät kykene tekemään täysin rationaalisia arvioita ja päätöksiä esimerkiksi kuntatalouteen liittyen.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin haastattelemalla yhden suomalaisen kunnan viittä kunnanvaltuutettua; kuinka kuntapäättäjät käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja, ja mitä tietoja he niistä erityisesti hyödyntävät kunnan taloudentilan arvioinnissa. Lisäksi tutkittiin, mitä talousinformaatiota kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat nykyisten tietojen lisäksi tukemaan taloudentilan arviointia. Haastatteluita täydennettiin lisäksi kyselylomakkeella, jonka haastatellut valtuutetut täyttivät.

Tiivistetysti tutkimuksen tuloksiksi saatiin, että kunnanvaltuutettujen mielestä kunnan tilinpäätöstiedoista saa riittävän hyvän kuvan kunnan talouden tilasta, jos vaan on tarvittava osaaminen ja, kun huomioidaan, että askarruttavia asioita voi tarvittaessa kysyä kunnan viranhaltijoilta. Oman näkemyksensä mukaan valtuutetut ymmärtävät kunnan tilinpäätöstietoja. Reilu puolet haastatelluista valtuutetuista koki kuitenkin tilinpäätöksen käyttämisen hankalaksi. Valtuutettujen mukaan tilinpäätöksestä näkee vain suuret linjat ja sen hetkisen tilanteen. Ensimmäisen kauden valtuutetuille kunnan tilinpäätöksessä on paljon vierasta sisältöä. Valtuutettuja kiinnostaa kunnan tilinpäätöksen yksityiskohdista erityisesti investoinnit sekä tunnusluvut, ja tunnuslukuista erityisesti lainakanta per asukas. Kunnanvaltuutettujen tietämys kuntakonsernista oli hyvin vaihtelevaa, eivätkä valtuutetut eivät juurikaan käytä tai ymmärrä konsernitilinpäätöstä. Kokeenempien valtuutettujen talousinformaation käyttö, ymmärrys ja tulkinta on paremmalla tasolla kuin ensimmäisen valtuustokauden kunnanvaltuutetuilla. Hyvää talousinformaation käyttö, ymmärrys ja tulkinta oli heillä, joilla oli työstään ja/tai koulutuksestaan kokemusta talousinformaation käytöstä ja tulkinnasta. Suurin osa valtuutetuista oli sitä mieltä, että he eivät kaipaakaan mitään muuta informaatiota nykyisten tilinpäätöslaskelmien lisäksi arvioidakseen kuntansa taloudentilaa.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	1
1.1 Aiemmat tutkimukset .....	2
1.2 Keskeiset käsitteet .....	5
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite .....	7
1.4 Tutkimuksen rajaukset .....	9
1.5 Tutkielman rakenne ja tutkimusmenetelmät .....	10
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	11
2.1 Kunnan tilinpäätöksen, toimintakertomuksen, talousarvion ja taloussuunnitelman perusteet .....	11
2.1.1 Kunnan tilinpäätös .....	12
2.1.2 Kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma .....	17
2.2 Rajoittunut rationaalisuus .....	21
2.2.1 Rationaalisuus .....	24
2.2.2 Monitulkintaisuus .....	27
2.3 Mittausteoria .....	31
3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS .....	37
3.1 Kohdeorganisaation ja havaintoyksiköiden esittely .....	37
3.2 Ennakko-oletukset .....	39
3.3 Aineiston keruu .....	39
3.4 Aineiston käsittely ja analysointi .....	41
3.4.1 Haastatteluaineistot .....	41
3.4.2 Haastatteluaineistot tutkimuskysymyksittäin .....	57
3.4.3 Kyselylomakkeet .....	65
3.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti .....	67
4 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA NIIDEN TULKINTA .....	70
4.1 Haastattelut .....	71
4.1.1 Kuntapäättäjien kunnan talous- ja laskentatietojen käyttö, ymmärrys ja tulkinta .....	71
4.1.2 Kunnan talous- ja laskentatietojen hyödyntäminen kunnan talouden tilan arvioinnissa .....	75
4.1.3 Kuntien talousinformaation kehittäminen .....	76
4.1.4 Kuntapäättäjien arvio kuntansa taloustilanteesta .....	77
4.2 Kyselylomakkeet .....	78
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	79
5.1 Jatkotutkimuskohteet .....	84
5.2 Kuntapäättäjien osaamisen kehittäminen .....	84
5.3 Kunnan talousinformaatio monitulkintaisena mittaustuloksena .....	85
LÄHDELUETTELO .....	88
LIITTEET .....	91

## **TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Kunnan tilinpäätöskokonaisuus (Lähde: Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 13.)

Taulukko 1. Haastateltujen valtuutettujen taustatiedot kyselylomakkeista

Taulukko 2. Kyselylomakkeiden tulokset

# 1 JOHDANTO

Vuoden 2017 keväällä pidettiin kuntavaalit ja uudet valtuutetut aloittivat tehtävässään kesäkuussa. Yhteensä Suomen kuntiin valituista noin 9 000 valtuutetuista 44 prosenttia oli ensimmäistä kertaa valtuustoihin valittuja kunnanvaltuutettuja (TK 2017). Valtuustoissa on siis paljon uusia valtuutettuja, joille talousinformaation hyödyntäminen, käyttäminen ja tulkitseminen voivat olla täysin uusia asioita. Valtuutetut tulevat hyvin erilaisista siviilielämän taustoista. Monella kunnanvaltuutetulla ei ole välttämättä ennestään juurikaan kokemusta esimerkiksi tilinpäätöstietojen tulkitsemisesta. Kunnanvaltuutettujen tulisi kuitenkin kyetä kunnan asioista päättäessään arvioimaan päätösten aiheuttamia vaikutuksia kunnan talouteen. Valtuutetut ovat toiminnastaan niin sanotusti tilivelvollisia äänestäjille eli kuntalaisille, ja he päättävät asioista, jotka ovat lähellä kuntalaisia ja vaikuttavat heidän arkipäiväiseen elämäänsä. Onkin siis tärkeää tietää, millaisen talousosaamisen varassa kunnallinen päätöksenteko Suomessa on.

Tutkimuksen aiheena on selvittää kuntapäätäjien talousinformaation hyödyntämistä. Aihetta tutkitaan kuntien tilinpäätös- ja taloussuunnittelutietojen käytön, ymmärryksen ja tulkinnan osalta. Aiheeseen perehdytään tutkimalla yhtä suomalaista kuntaa. Tutkielmassani on tavoitteena tutkia, miten kunnan luottamushenkilöt, erityisesti kunnanvaltuutetut, tosiasiaassa ymmärtävät, tulkitsevat ja käyttävät talous- ja laskentatietoa, eli talousarvio, taloussuunnitelma-, tilinpäätös-, taloudentunnusluku- ja toimintakertomustietoja sekä vastaavia konsernitietoja. Tutkimuksessa painotetaan talousinformaation käyttöä kunnan taloudellisen tilan arvioinnissa.

Tutkimuksen aihe valikoitui, koska tutkimusidea oli jo olemassa. Vastaavaa tutkimusta kunnanvaltuutettujen talousinformaation hyödyntämisestä on aiemmin tehty Saksassa Rostockin yliopiston toimesta. Nyt toteutimme Tampereen yliopistossa muutaman opiskelijan ja opettajan kanssa vastaavaa tutkimusta Suomen kunnista. Tutkielmani on siis osa laajempaa tutkimuskokonaisuutta kunnanvaltuutettujen tilinpäätös- ja talousarvioletojen käytöstä ja tulkinnasta. Lisäksi aiheen valintaan vaikutti kiinnostukseni tilinpäätösten analysointiin ja poliitikkojen tilinpäätösten tulkinnan osaamiseen. Aihetta on myös tutkittu melko vähän, joten sitä on tarpeellista tutkia lisää.

Aiemmin ei ole tehty vastaavaa tutkimusta luottamushenkilöiden, erityisesti kunnanvaltuutettujen, talousinformaation ymmärtämisestä ja käytöstä Suomessa. Kansainvälisesti kunnallisten

päätöksentekijöiden talous- ja tuloksellisuusinformaation käyttämistä on tutkittu jonkin verran. Kansainvälisiä tutkimuksia ovat muun muassa: ter Bogtn (2004) tutkimus hollantilaisista kuntapäättäjäistä, Askimin (2007; 2009) ja Monsenin (1993) tutkimukset norjalaisista kunnista, Johanssonin ja Siverbonin (2009) ruotsalaisia kuntia käsittelevä tutkimus sekä Melkersin ja Willoughbyn (2005) Yhdysvaltojen kuntia käsittelevä tutkimus. Näissä aiemmin tehdyissä tutkimuksissa on käytetty kvantitatiivisia aineistoja. On siis tarvetta kvalitatiiviselle tutkimukselle. Tässä tutkimuksessa kerättiin haastatteluin laadullista aineistoa, jota voitiin analysoida syvällisemmin.

Suomen tasolla on siis olemassa selvä tutkimusaukko. Tutkimus vastaa tutkimusaukkoon myös konserninäkökulman osalta, sillä myös kuntakonsernin talousinformaation käyttö huomioidaan tutkimuksessa. Tutkimusaukon ratkaiseminen on tärkeää, sillä kunnan eri johtotehtävissä olevat henkilöt ovat päättämässä julkisista varoista, joten on kiinnostavaa tietää, millä perusteilla he tekevät päätöksiään. Ylintä päätösvaltaa kunnissa käyttävät vaaleilla valitut edustajat eli kunnanvaltuutetut. Kuntalain 14 § mukaan valtuutetut päättävät kuntien strategiasta, talousarviosta, taloussuunnitelmasta sekä liikelaitoksille asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Tästä johtuen valtuutettujen kyky ymmärtää ja tulkita kunnan taloutta ja sitä kuvaavaa informaatiota on tärkeää. Tämän tutkimuksen avulla valtuutettujen asema kunnan ylimpinä päätöksentekijöinä voi parantua, kun he ymmärtävät paremmin talous- ja tilinpäätöstietoja, eivätkä he ole ainoastaan talousammattilaisten välittämän ja tulkitseman laskentaformaation varassa. Lisäksi on hyvä selvittää, mitä talousinformaatiota päättäjät vielä nykyisten tietojen lisäksi haluaisivat. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 22–23.)

Tässä tutkimuksessa haastatteluaineistoista analysoitiin muun muassa, mihin tietoihin valtuutetut perustavat arvionsa kunnan taloustilanteesta, miten he konkreettisesti käyttävät kuntansa talousinformaatiota, ja mitkä tiedot heitä niissä erityisesti kiinnostavat. Selvitettiin myös, saavatko he tarvitsemiaan tietoja ja, mitä muita tietoja he vielä haluaisivat.

## **1.1 Aiemmat tutkimukset**

Laajassa KuntaSuomi 2004 –tutkimuksessa selvitettiin kuntien talousjohtamisen tilaa ja talousjohtajien käsityksiä kirjanpidosta, muusta laskentainformaatiosta, sekä sen riittävyydestä. Tutkimus ei käsitellyt luottamushenkilöiden näkökulmaa. Tutkimuksessa talousjohtajia pyydettiin arviomaan informaation tärkeyttä ja riittävyyttä. Tuloksiksi saatiin, että laskentainformaatiosta pidetään tärkeimpinä sellaisia tietoja, joita tarvitaan talousarvion valmistelussa sekä sen toteutumisen seuraamisessa. Lisäksi investointien arvioititietoja ja palvelujen kustannustarkkailussa tarvittavia

tietoja pidetään tärkeinä. Tutkimuksessa havaittiin myös, että osittain informaation tärkeydessä ja saatavuudessa on ristiriitaa; tärkeinä pidettyjä tietoja ei saada tarpeeksi. Suurimpia eroja tietojen tärkeydessä ja saatavuudessa tutkimuksen mukaan on palvelujen vaikuttavuuden arvioinnissa sekä hallinnon ja palvelujen kustannustarkkailussa tarvittavissa tiedoissa. Tästä tulkittiin, että laskentajärjestelmät eivät tuota aiemmin mainittuihin tarkoituksiin riittävästi soveltuvaa tietoa, ja niiltä osin kunnallisen laskentatoimen järjestelmää tulisi erityisesti pyrkiä kehittämään. Talousjohtajat arvioivat myös talouden tilaa ja tulosta kuvaavien tunnuslukujen tarpeellisuutta. Tunnusluvuista vuosikatteeseen liittyviä tunnuslukuja pidettiin erittäin tarpeellisina. (Kallio, Martikainen, Meklin & Oulasvirta 2004, 63–69.)

Hollantilainen Jan van Helden on tehnyt tutkimuksen, jossa hän analysoi tehtyjä tutkimuksia poliitikkojen talousinformaation- ja tuloksellisuusinformaation käytöstä. Van Helden tutki, miksi tehdyissä tutkimuksissa on saatu niin erilaisia tuloksia poliitikkojen talousinformaation käytöstä. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi Italiassa valtuutetut arvostavat budjettiin perustuvaa kassaperusteista laskentainformaatiota ja ”hyväksyvät” niin sanotun jaksotetun laskentainformaation. Kun taas esimerkiksi Belgiassa valtuutetut käyttävät hyvin vähän vastaavia tietoja. Van Helden kirjoittaa lisäksi, että ter Bogt on saanut hollantilaisten kunnanvaltuutettujen talousinformaation hyödyntämistä käsittelevässä tutkimuksessaan (*Politicians in Search of Performance Information – Survey Research on Dutch Aldermen’s Use of Performance Information* 2004), tulokseksi; että epävirallinen-, suullinen-, kokous- ja yhteydenpidosta johtajien kanssa saatava tieto ovat valtuutettujen eniten käyttämiä tietolähteitä. Tutkimuksissa eroja saaduissa tuloksissa talousinformaation käytössä on ilmeisimmin, koska informaation hyödynnettävyyden ja käytön mittaamisessa on tutkimuksissa eri tapoja, ja koska aineistoja kerätään eri tavoin. Tämä on hyvä huomioida myös tässä tutkimuksessa, eli että tutkimalla eri tavoin saatettaisiin saada erilaisia tuloksia. Van Helden kirjoitti myös, että poliitikkojen ymmärrys talousinformaation hyödynnettävyydestä on korkeampi kuin heidän tosiasiallinen talousinformaation käyttö. (van Helden 2016.)

Pro gradu -tutkielma tasolla aihealuetta on tutkinut vuonna 2002 Arto Pentti pro gradussaan: ”Kunnan tilinpäätösinformaation hallinta ja käyttö”. Tutkimuksessa selvitettiin kyselylomakkeella muutaman suomalaisen kunnan osalta valtuutetuilta, mikä on kuntien tilinpäätösinformaation ja tunnuslukujen rooli valtuustossa. Pentin tutkimuksen keskeisiä tuloksia olivat; että valtuutetut käyttävät tunnuslukuja eniten päätettäessä uusista investoinneista ja lainanotosta, ja eniten käytetty tunnusluku oli vuosikate. Lisäksi selvisi, että lähes puolet valtuutetuista käyttää kunnan tilinpäätöstietoja hyväksi päätöksenteossa melko usein tai usein. (Pentti 2002, 1,7.)

Aiempien kunnallisten päätöksentekijöiden talousinformaation käyttöä käsittelevien tutkimuksien perusteella tiedetään, että kuntien johtohenkilöt tarvitsevat käyttöönsä mahdollisimman reaaliaikaisia tietoja toteutuneista tuloista, menoista ja suoritteista verrattuna talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että kunnan johto tarvitsee tietoa edellä mainituista toteutumista sitä useammin, mitä monitahoisempia johdon vastualueen tehtävät ovat sekä, mitä nopeammin toimintaympäristö muuttuu. Johdolla on myös tiettyjä vaatimuksia raporttien rakenteelle ja sisällölle. Esimerkiksi, että tulosteet ovat havainnollisia ja helppolukuisia ja, että toteutumaraportteja on saatavilla joustavasti kulloisenkin tarpeen mukaan ryhmiteltynä. Tällaisten raporttien nopean ja joustavan saatavuuden mahdollistaa hyvä järjestelmä. Aiemmissa tutkimuksissa on myös selvitetty, että talousjohtajille keskeinen huomion kohde raporteissa on muun muassa tulojen ja menojen ryhmittely. Lisäksi aiemmista tutkimuksista on jo tiedossa, että toiminnallisten tavoitteiden raportoinnissa on havaittu ongelmia, johtuen enimmäkseen atk-sovellusten ominaisuuksista ja tavoitemäärittelyn puutteista. Myös toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta ovat kehittymättömiä. (Kallio ym. 2004, 59–60.)

Tämä tutkimus on siis jatkoa Saksassa Rostockin yliopistossa tehdylle vastaavalle tutkimukselle. Saksan kuntia käsittelevässä tutkimuksessa haastateltiin kuudesta kunnasta yhteensä 60 kunnanvaltuutettua. Haastattelut tehtiin alkuvuodesta 2017. Saksalaisilta kunnanvaltuutetuilta kysyttiin heidän kunnan tilinpäätös- ja talousarviotietojen hyödyntämisestä. Kyseisestä Rostockin yliopiston tutkimuksen tuloksista tiedetään seuraavaa: valtuutettujen mielestä kunnan tilinpäätöstiedoissa on hyödyllistä tietoa. He eivät kuitenkaan kyenneet kertomaan, mitä tietoja ja osia he tilinpäätöstiedoista käyttävät. Vaikka saksalaiset kokivat, että tilinpäätöksessä on paljon tietoa, he pitivät tilinpäätöstietoja huonosti ymmärrettävinä. Saksalaiset valtuutetut kertoivat arvioivansa kunnan taloudellista tilannetta esimerkiksi tuloslaskelman yli- tai alijäämän perusteella, tai taseen velkojen perusteella. Valtuutetut myös luottavat kunnanjohtajan, rahoitusjohtajan ja muiden työntekijöiden arvioihin kunnan taloustilanteesta. (Hausten, Lorson, Oulasvirta & Sinervo 2018.)

Monet saksalaiset valtuutetut painottivat, että talousarviota on tärkeää noudattaa, ja heitä kiinnostaakin seurata budjetin toteutumista. Usein valtuutetuilla oli myös jokin ”suosikki” toiminto tai palvelu -alue, jota he erityisesti seurasivat. Monien mielestä tilinpäätöstiedot tulevat myös liian myöhään hallinnon tilivelvollisuuden arvioimiseksi, siksi he hyödyntävätkin esimerkiksi neljännesvuosittaista budjettiraporttia. Suurin osa valtuutetuista ei pitänyt kunnan tilinpäätöstä käyttäjästävällisenä, vaan he kokivat, että heidän pitäisi opiskella lisää ymmärtääkseen tilinpäätöksen kompleksisuutta. Valtuutetut pitivät tilinpäätöstä käyttämisen arvoisena, mutta he



kokevat tilinpäätöksen monimutkaiseksi ja pitkäksi. Rahoituslaskelman käyttöä saksalaiset valtuutetut eivät tuoneet haastatteluissa ollenkaan esiin. (Hausten ym. 2018.)

## 1.2 Keskeiset käsitteet

**Kunnan talousarvio:** Talousarvio- ja suunnitelma ovat kunnan toiminnan ja talouden ohjaus- ja informaationvälineitä (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 116). Talousarviossa valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kunnanhallitus valmistelee ja toimittaa talousarvio ehdotuksen valtuustolle, joka hyväksyy talousarvion seuraavaksi vuodeksi (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 119). Kunnan on toiminnassaan ja taloudenhoidossaan noudatettava talousarviota. Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan, niin että kuntastrategia toteutuu ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen tulevat turvatuksi. (Talousarviota käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.2 Kunnan talousarvio). (KuntaL 110 §.)

**Kunnan taloussuunnitelma:** Taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan sekä kuntakonsernin talouden ja toiminnan tavoitteet. Hyväksyessään talousarvion valtuusto hyväksyy taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelmassa on huomioitava, että kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on katettava enintään neljässä vuodessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmassa pitää yksilöidä toimenpiteet, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona saadaan katettua. Taloussuunnitelmassa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. (Taloussuunnitelmaa käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.2 Kunnan talousarvio.) (KuntaL 110 §.)

**Kunnan tilinpäätös:** Kunnan tilinpäätöksen laatimisesta on vastuussa kunnanhallitus. Kunnan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan, joka muodostaa tytäryhteisöjensä kanssa kuntakonsernin on lisäksi sisällytettävä tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös (KuntaL 114 §). Tilinpäätöksen kuuluu antaa niin sanotut oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Näiden oikeiden ja riittävien tietojen saamiseksi ilmoitetaan tarpeelliset lisätiedot liitetiedoissa. (Kunnan tilinpäätöstä käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.1 Kunnan tilinpäätös). (KuntaL 113 §.)

**Kuntakonserni:** Kunta ja sen tytäryhteisöt muodostavat kuntakonsernin. Yhteisö, josta kunnalla on kirjanpitolain 1:5 §:n mukainen määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kirjanpitolain 1:5 §:n

mukainen määräysvalta syntyy, kun kunnalla on enemmän kuin puolet kohdeyhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuomasta äänimäärästä, ja tämä äänienemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai muuhun sopimukseen. Määräysvalta syntyy myös, jos kunnalla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö kohdeyhteisön hallituksen jäsenistä, ja jos kunta muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyhteisössä (KPL 1:5 §). (KuntaL 6 §.)

**Konsernitilinpäätös:** Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, on laadittava ja sisällytettävä tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös on konserniyhteisöiden taseiden, tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmä. Konsernitilinpäätökseen kuuluu myös rahoituslaskelma. Konsernitilinpäätöksessä esitetään kuntakonsernin tulos ja taloudellinen asema niin kuin konserniyhteisöt olisivat yksi kirjanpitovelvollinen (KPL 6:7 §). Konserniyhteisöjen keskinäisiin toimiin perustuvien sisäisten erien vaikutus eliminoidaan (KPL 6:7 §). Konsernin ulkopuolisten yhteisöiden omistusta vastaavat osuudet tytäryritysten tuloksista merkitään konsernituloslaskelmaan omaksi eräkseen vähemmistöosuudeksi (KPL 6:7 §). (KuntaL 114 §.)

**Mittaaminen:** Mittaamisella tarkoitetaan numeerista havainnointia (Sinervo 2009, 155–158). Mittaaminen kuvaa reaali maailman ilmiöitä numeroiden avulla sekä näiden numeroiden välisiä suhteita (Ijiri 1967, 4-5, 19). (Mittaamista käsitellään tarkemmin luvussa 2.3 Mittausteoria.)

**Monitulkintaisuus:** Viittaa asiaan, jolla on monia merkityksiä. Asiaa tai ilmiötä ei voida määritellä yksiselitteisesti yhdellä tavalla. Periaatteessa esimerkiksi mikä tahansa lause tai sana on monitulkintainen. (Monitulkintaisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.2 Monitulkintaisuus.) (Vakkuri 2009a, 17–18.)

**Rajoittunut rationaalisuus:** Rajoittuneen rationaalisuuden ideana on, että ihmiset eivät voi toimia rationaalisesti, sillä he joutuvat toimimaan rajallisen informaation ja rajallisten kykyjensä vallitessa (Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 193–197, 202, 209).. Ihmisellä on esimerkiksi rajallinen kyky käsitellä tietoa (Harsanyi 1969, 516.). Rajoittunut rationaalisuus on muun muassa päätösten epäjohdonmukaisuutta, epävakaisuutta sekä asioiden tekemisenä ilman selvää syytä (March 1988, 269–271). (Rajoittunutta rationaalisuutta esitellään enemmän luvussa 2.2 Rajoittunut rationaalisuus.)

**Taloussuunnittelun periaatteita:** Täydellisyysperiaate tarkoittaa, että kunnan talousarvioon pitää ottaa yhden vuoden kaikki tiedossa olevat menot ja tulot. Talousarviossa voidaan noudattaa joko brutto- tai nettoperiaatetta. Bruttoperiaatteen mukaisesti tuloja ja menoja ei vähennetä toisistaan, eli tulot ja menot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Nettoperiaatteen mukaan tulot ja

menot voidaan vähentää toisistaan, ja niiden erotus sitoo määrärahan käyttäjiä. Tasapainoperiaatteeseen kuuluu, että yhden vuoden talousarvio voi olla yli- tai alijäämäinen. Taloussuunnitelman taas on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen, ja kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on katettava enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien (KuntaL 110 §). Talouden tasapainoperiaatteeseen kuuluu, että kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät saa olla suuremmat kuin sen voimavarat, huomioiden myös kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet (JUHTA 2016, 17). Kehysbudjetointiperiaate tarkoittaa, että pääsääntöisesti valtuusto asettaa määrärahat tehtäväkohtaisesti siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa (JUHTA 2016, 18). (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 117.)

**Tilivelvollisuus:** Kuntatalouden yhteydessä tilivelvollisuudella tarkoitetaan kunnan varojen käyttämistä valtuuston talousarviossa määrittelemällä tavalla. Lautakunnat ja viranhaltijat ovat varojen käytöstä valtuustolle tilivelvollisia, ja valtuusto on edelleen tilivelvollinen kuntalaisille. Tilivelvollisuus voidaan nähdä päämies-agenttityyppisenä suhteena, jossa päämiehellä, kuntalaisilla, on intressejä, joiden saavuttamiseksi tarvitaan agentti, valtuutetut (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17). Päämies ei voi olla varma agentin kyvyistä ja halukkuudesta toteuttaa sille osoitetut tehtävät tuloksellisesti ja sääntöjen mukaisesti (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17). Agentti on siis tekemisistään tilivelvollinen päämiehelle. (Myllyntaus 2002, 26).

**(Kunnan)valtuusto:** Kunnan ylin päättäväelin on valtuusto. Kuntalaiset valitsevat vaaleilla neljän vuoden välein valtuuston, joka pääsääntöisesti valitsee muut päättävien elinten jäsenet. Valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa ja vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Se päättää muun muassa kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 57, 60.)

### 1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite

Tutkielmassa oli tavoitteena tutkia, mitä talousinformaatiota kuntapäättäjät hyödyntävät, miten talousinformaatiota käytetään ja tulkitaan, sekä haluaisivatko kunnalliset päätöksentekijät lisää jotakin taloudellista informaatiota päätöksenteon ja kunnan taloudellisen tilan arvioimisen tueksi. Tutkimuksessa hankittiin tietoa siitä, mikä on talousarvion, tilinpäätöslaskelmien, talouden tunnuslukujen ja toimintakertomuksen merkitys sekä keskinäinen tärkeys kunnan päätöksentekijöille ja erityisesti kunnanvaltuutetuille. Tutkimuksessa huomioitiin myös vastaavat dokumentit kuntakonsernin osalta.

Tutkimuksessa selvitettiin, mitä tietoja tilinpäätöksestä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta kunnanpäättäjät hyödyntävät arvioidessaan kunnan taloudellista tilannetta. Tutkimuksessa ei siis analysoitu kunnan taloudellista tilannetta vaan sitä, millä perusteella valtuutetut sitä arvioivat. Tutkimuksessa selvitettiin myös, mitä muuta tietoa ja tiedonvälittäjiä valtuutetut käyttävät, sekä mitä talousinformaatiota kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat käytettäväkseen nykyisten tietojen lisäksi.

***Tutkimusongelmana** oli selvittää, kuinka kuntapäättäjät käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja, ja mitä tietoja he niistä erityisesti hyödyntävät kunnan taloudentilan arvioinnissa.* Kuinka kunnanpäättäjät ymmärtävät kunnan talous- ja laskentatietoja tarkoittaa sekä sen selvittämistä, kuinka hyvin he itse kokevat niitä ymmärtävänsä sekä sen selvittämistä, kuinka hyvin he tämän tutkimuksen perusteella ymmärtävät kunnan talous- ja laskentatietoja. Laajempana tutkimustehtävänä tutkimuksen tavoitteena oli selvittää myös, mitä talousinformaatiota kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat nykyisten tietojen lisäksi tukemaan taloudentilan arviointia. Saatiin myös tietää, onko saman kunnan valtuutetuilla erilaisia näkemyksiä kuntansa taloudellisesta tilanteesta sekä, onko kunnanvaltuutettujen arvio kunnan taloustilanteesta linjassa kunnan taloudellisten tunnuslukujen kanssa.

Tutkimusongelmaa ratkaistiin haastatteluin kerättävällä kvalitatiivisella aineistolla. Kuntapäättäjät pääsivät itse kertomaan näkemyksiään, jolloin talousinformaation ymmärtämisen, tulkinnan ja käytön syvälinen analyysi oli mahdollista. Tutkimukseni aihealueeseen liittyviä tutkimuksia on aiemmin tehty ulkomailla suurilla kvantitatiivisilla aineistoilla. Tutkimuksessa ensisijaisena aineistona ei käytetty kvantitatiivista aineistoa, koska silloin tiedon analysoiminen jää helpommin lähinnä pintatasolle. Haastatteluaineistoja tosin täydennettiin kyselylomakkeella, josta saatiin kvantitatiivista dataa. Tutkimuksessa ei analysoitu mitään valmiita kirjallisia aineistoja, tai tehty havainnointitutkimusta. Sen sijaan tutkimus on kuitenkin haastattelututkimuksen lisäksi myös tapaus- eli case-tutkimus. Tapauksen tutkimisen avulla pyritään laajentamaan olemassa olevia tietoja aiheesta, ja päästään tutkimaan kohdetta, josta ei ole ennestään tehty vastaavaa tutkimusta (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 161).

Tutkimusongelmaa ja -tehtävää ratkaistiin seuraavien päätutkimuskysymyksen avulla:

- Miten ja minkä informaation perusteella valtuutetut muodostavat käsityksensä kunnan ja kuntakonsernin taloudellisesta tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja tulevista toiminnan ja talouden näkymistä (talouden kestävyys), haasteista sekä riskeistä,

- Mikä on eri talousinformaation (talousarvion ja sen osien, taloussuunnitelman, tilinpäätöslaskelmien, talouden tunnuslukujen, konsernitietojen sekä toimintakertomuksen) merkitys ja keskinäinen tärkeys valtuutettujen kannalta, ja
- Minkälaista informaatiota valtuutetut haluaisivat käyttää ja miten edellä mainittua tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää.

Tutkimuskysymykset tulivat osittain suoraan annettuina, koska tutkimus on osa useamman kunnan tutkimushanketta, joissa käytimme hyvin saman tyyppisiä tutkimuskysymyksiä. Valikoiduilla tutkimuskysymyksillä koin voitavan päästä tutkimuksen tavoitteisiin. Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä selvitettiin, mihin tietoihin valtuutetut perustavat arvionsa kunnan taloudesta. Toisella tutkimuskysymyksellä tarkennettiin vielä eri tietojen tärkeyttä, ja kolmannella kysymyksellä haettiin tietoa, mitä tietoja valtuutetut haluaisivat nykyisten tietojen lisäksi, eli miten nykyistä talousinformaatiota tulisi kehittää.

## **1.4 Tutkimuksen rajaukset**

Tutkimuksen keskeisenä painotuksena oli kunnanpäättäjien talousinformaation hyödyntäminen kunnan taloudellisen tilan arvioinnissa. Kunnanpäättäjinä tutkimus rajattiin kunnanvaltuutettuihin, sillä myös alkuperäisessä saksalaisessa tutkimuksessa oli tutkittu kunnanvaltuutettujen näkemyksiä, ja koska valtuutetut käyttävät kunnissa ylintä päätösvaltaa. Tutkimus rajattiin koskemaan yhtä asukasluvultaan keskikokoista kuntaa Suomessa. Kyseinen kunta valikoitu tutkimuksen tapaukseksi, sillä tutkimus on osa useamman tapauksen tutkimuskokonaisuutta, joissa tutkittiin useamman saman maantieteellisen alueen kuntien talousinformaation käyttöä.

Talous- ja laskentainformaationa tutkimus rajattiin erityisesti koskemaan tilinpäätös- ja taloussuunnittelutietojen hyödynnettävyyttä, sekä vastaavien konsernitietojen hyödyntämistä. Siis myös konserninäkökulma huomioidaan tutkimuksessa ja haastattelukysymyksissä. Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin kunnan sisäisen laskennan raporttien hyödyntämisen tutkiminen. Koin hyödyllisemmäksi tutkia sellaisen talousinformaation hyödyntämistä, joiden laatimista koskevat erilaiset säädökset, ja joita tuotetaan samanlaisena kaikissa Suomen kunnissa (tilinpäätös, talousarvio ja taloussuunnitelma). Lisäksi käsitykseni mukaan valtuutetuille on lähinnä saatavillakin vain yleisesti julkiset tilinpäätös- ja taloussuunnittelutiedot.

## 1.5 Tutkielman rakenne ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus rakentui perinteisen tutkimuskulun mukaisesti. Tutkielman alkuun johdanto, jonka jälkeen esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Sen jälkeen tulee tutkimuksen empiirinen osuus, jossa kuvataan varsinaisen tutkimuksen toteutusta; aineiston keräämistä ja sen analysointia (luku 3). Loppuosassa tutkielmaa esitellään tutkimuksen tuloksia (luvussa 4) ja tehdään niistä johtopäätöksiä (luvussa 5).

Tutkimus toteutettiin haastattelu- ja tapaustutkimuksena. Tärkeimpänä tutkimusmenetelmänä tutkimuksessa olivat kunnanvaltuutettujen haastattelut, joilla kerättiin kvalitatiivista aineistoa. Tekstimuotoon muutettua haastatteluaineistoa analysoitiin sisällönanalyysin avulla. Haastatteluja täydennettiin lyhyehköllä lomakekyselyllä (liite 1). Lomakekyselystä tutkimukseen saatiin myös vähän kvantitatiivista aineistoa. Haastatteluilla ja lomakekyselyllä saaduista vastauksista analysoitiin tutkimuksen tuloksia, joilla vastattiin asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja poimittiin ratkaisuja tutkimusongelmaan- ja tehtävään. Tutkimuksen teoriaosuus sidotaan empiirisestä osuudesta saatuihin tuloksiin johtopäätöksissä.

## 2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen tärkeimpänä teoreettisena viitekehyksenä on *rajoittunut rationaalisuus* (Herbert A. Simon), jonka ohkeen on luonnollista käsitellä myös *rationaalisuutta*. Lisäksi teoreettisena viitekehyksenä esitellään *monitulkintaisuutta*, joka pohjautuu rajoittuneen rationaalisuuden teoriaan sekä *mittausteoriaa* (Yuji Ijiri), sillä tilinpäätöstiedot perustuvat pohjimmiltaan mittaamiseen. Lisäksi kuntien tilinpäätösten, talousarvioiden ja taloussuunnitelmien laadintaa säätelevät lait ja (yleis)ohjeet olivat selkeitä valintoja tutkimuksen lähteiksi.

Jossain määrin kirjallisuusaineistona perehdyttiin tutkittavan kunnan tilinpäätöksiin, talousarvioihin ja taloussuunnitelmiin parin viime vuoden ajalta. Niistä saatiin hieman käsitystä kohdekunnan taloustilanteesta. Tutkimuskunnan taloustietoja ei kuitenkaan tarkasti käsitellä tässä tutkimuksessa, koska tutkittavaa kuntaa ei haluta tuoda ilmi. Tutkimuskunnan tärkeimmistä taloudellisista tunnusluvuista voidaan sanoa kuitenkin seuraavaa: kunnan vuosikate on ollut muutamia viimevuodet positiivinen ja noin maan keskiarvon tasolla. Tutkimuskunnan lainakanta oli vuoden 2017 lopussa vähän alle maan keskiarvon. Kunnan omavaraisuusaste on yli 50 prosenttia ja jonkin verran parempi koko maan keskiarvoa. Lisäksi kohdekunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähän alhaisempi kuin Suomen kunnilla keskimäärin. Kunnalla on taseella kertynyttä ylijäämää noin maan keskiarvon verran, ja kunta on tehnyt muutamia viime vuosia ylijäämää. Tutkimuskunta on siis hyvin vakavarainen. Kunnan tuloveroprosentin suuruus on lähellä koko maan keskiarvoa. Kaikki kunnan olennaiset talouden tunnusluvut ovat hieman parempia kuin koko maan keskiarvo. Myös kuntakonsernina arvioituna tutkimuskunnan muodostaman konsernin taloudellinen tilanne on hyvä. Kaikki edellä mainitut tunnusluvut; lainakanta, omavaraisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuus, ylijäämä ja kertynyt ylijäämä, ovat tutkittavalla kuntakonsernilla huomattavastikin paremmalla tasolla kuin koko maan kuntakonserneilla keskimäärin. (Kuntaliitto 2018.)

### 2.1 Kunnan tilinpäätöksen, toimintakertomuksen, talousarvion ja taloussuunnitelman perusteet

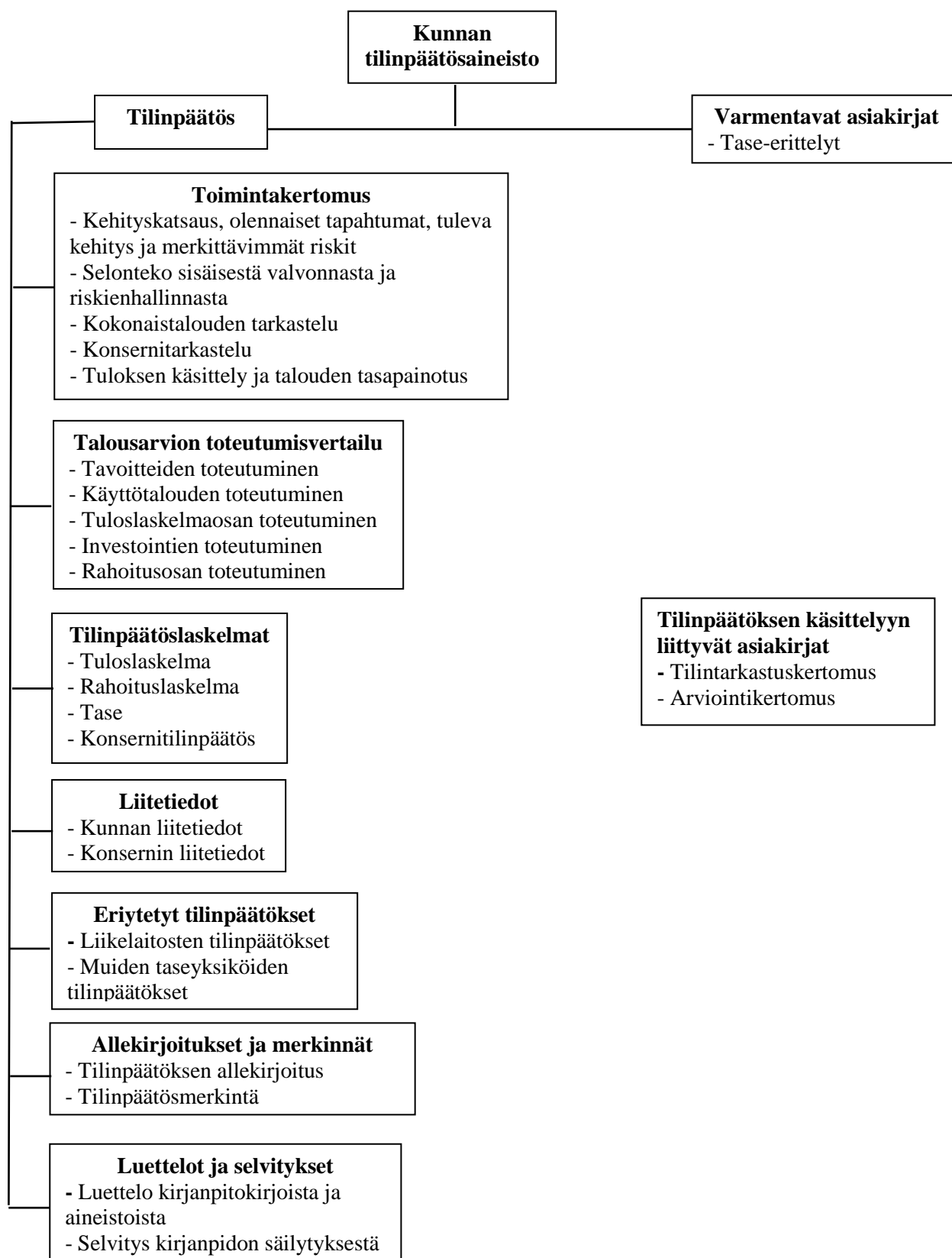
Tässä luvussa esitellään lyhyesti kuntien tilinpäätösten, talousarvioiden ja taloussuunnitelmien sisältöä. Ei siis esitellä yleisesti kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimiseen liittyviä periaatteita. Kuntien tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, kirjanpitoasetusta, sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita ja laskelmakaavoja. (KuntaL 112 §). Kuntalaki on

kuitenkin kirjanpitolakiin nähden erityisasemassa, eli siltä osin kuin nämä lait poikkeavat toisistaan, noudatetaan kuntalakia (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 6, 60).

### **2.1.1 Kunnan tilinpäätös**

Kunnan tilinpäätösasiakirjojen kokonaisuuteen kuuluvat seuraavan sivun kuvion 1 mukaiset elementit. Kuviosta nähdään, että kunnan tilinpäätökseen sisältyvät toimintakertomus, talousarvion toteutumisvertailu, tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot, erillistilinpäätökset, allekirjoitukset ja tilinpäätösmerkinnät sekä luettelot ja selvitykset. Kuntakonsernin tilinpäätöslaskelmiin kuuluvat konsernintuloslaskelma ja -tase sekä konsernin rahoituslaskelma. Konsernitiilinpäätöksessä kunnan liikelaitosten ja muiden taseyksiköiden sisäiset erät eliminoidaan ja tuloslaskelmat, rahoituslaskelmat ja tase yhdistetään kunnan vastaaviin tilinpäätöslaskelmiin riviriviltä. Tilintarkastuskertomus ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus eivät ole osa kunnan tilinpäätösasiakirjaa. (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 14–15, 61, 83.)





Kuvio 1.

Kunnan tilinpäätöskokonaisuus (Lähde: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 13.)

Kunnan toimintakertomus jaetaan toiminnan ja talouden kokonaistarkasteluun sekä talousarvion toteutumisvertailuun. Toiminnan ja talouden kokonaistarkastelussa, kerrotaan tilikauden olennaiset tapahtumat toiminnassa ja taloudessa, tilikauden tuloksen muodostuminen, toiminnan rahoitus,

rahoitusasema ja siinä tapahtuneet muutokset; sekä talousarvion toteutumisvertailuun. Tuloksen tarkastelu esitetään tuloslaskelman avulla ja rahoituksen tarkastelu esitetään rahoituslaskelman avulla. Rahoitusaseman muutokset ilmenevät taseesta (ja konsernitaseesta) sekä rahoituslaskelmasta (ja konsernin rahoituslaskelmasta). Toiminnan ja talouden kokonaistarkasteluun kuuluu lisäksi kunnanhallituksen esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 14–15.)

Talousarvion toteutumisvertailussa on erikseen käyttötalouden, investointien, tuloslaskelman ja rahoitusosien toteutuminen. Tavoitteiden toteutuminen on mahdollista esittää tehtävittäin toimintakertomuksessa tai talousarvion toteutumisvertailussa. Myös kunnan strategisten tavoitteiden toteutuminen esitetään toimintakertomuksessa. Tuloarvioiden ja määrärahojen toteutuminen esitetään tehtävittäin ja hankkeittain toimintakertomuksessa tai erillisenä yhdistelylaskelmana. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 14–15.)

Toimintakertomuksessa esitetään merkittävät poikkeamat tilinpäätösvuoden talousarvioon, niiltä osin kuin niitä ei ole hyväksytetty valtuustossa talousarviomuutoksina. Toimintakertomuksessa tuodaan esiin myös tilikauden päättymisen jälkeen tapahtuneet olennaiset toiminnan ja talouden muutokset, jotka ovat tapahtuneet ennen tilinpäätöksen valmistumista, ja joita ei ole huomioitu tilinpäätösvootta seuraavan vuoden talousarviossa. Tilinpäätökseen sisältyy myös kunnanjohtajan tai pormestarin katsaus, joka on kunnan ylimmän johdon näkemys kunnan toiminnan ja talouden kehityksestä viime tilikaudelta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 16–19.)

Toimintakertomuksessa kunnanhallitus antaa selvityksen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta (KuntaL 113 §). Toimintakertomuksessa annetaan selvitys valtuuston kunnan liikelaitoksille asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Asetettuja tavoitteita koskeva selvitys kuuluu esittää kunnan talousarvion toteutumisvertailussa liikelaitoksittain. Lisäksi toimintakertomuksessa annetaan selvitys kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Kuntakonsernin tavoitteet jakaantuvat konsernijohdolle ja tytäryhteisöille asetettuihin tavoitteisiin. Talousarviossa kunnan tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista selvitetään tilinpäätöksen talousarvion toteutumisvertailussa. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 46–48.)

Tuloslaskelma kuvaa kunnan tilikauden tuloksen muodostumista. Rahoituslaskelma kuvaa toiminnan rahoitusta. Se osoittaa, miten sijoitukset, investoinnit ja lainanlyhennykset tulo-rahoituksen lisäksi on muutoin katettu. Tuloslaskelman ja rahoituslaskelma sekä, niistä laskettavat tunnusluvut osoittavat kunnan rahoituksen riittävyyttä. Useissa yhteyksissä tärkeimpänä pidetty tunnusluku kuntien

tilinpäätöksissä on ollut vuosikate. Se arvioi tulorahoituksen riittävyyttä ja se osoittaa, kuinka paljon tulorahoituksesta jää käytettäväksi juoksevien menojen jälkeen investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Perusoletuksena pidetään, että kunnantulorahoitus on riittävä, jos vuosikatteen määrä vastaa vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruutta (TK). Vuosikatteen ollessa negatiivinen, tulorahoitus ei ole riittänyt kunnan toiminnan juokseviin menoihin ja kunnan tulorahoitus on heikko (TK). (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 21–23.)

Tilinpäätöksen olennainen osa on talousarvion toteutumisen arvioiminen. Talousarvion toteutumisvertailussa esitettäviä asioista ovat toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutuminen sekä, onko menot rahoitettu talousarviossa määrätyllä tavalla. Talousarvion toteutumisvertailu noudattaa samaa rakennetta talousarvion kanssa. Tilinpäätöksen talousarvion toteutumisvertailuosassa annetaan selvitys tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toteutumisvertailussa on käytävä ilmi määrärahat ja tuloarviot, toteutuneet menot ja tulot sekä niiden erotus eli toimintakate. Toteutumisvertailuna esitetään erikseen alkuperäinen talousarvio, talousarviomuutokset, muutettu talousarvio, toteuma, sekä poikkeama muutetun talousarvion ja toteuman välillä. Merkittävien poikkeamien syitä on myös selvitettävä. Toteutumisvertailussa voidaan kertoa myös muita olennaisia tietoja, kuten esimerkiksi kertaluonteisten erien vaikutusta talousarvion toteutumiseen. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 45–49.)

Tilinpäätöksen tuloslaskelmaosan toteutumista käsittelevässä osassa yhdistellään liikelaitoksia lukuun ottamatta muiden tehtävin käyttötalousosan tulot, menot ja valmistus omaan käyttöön. Tuloslaskelmaosassa seurataan verotuloja, valtionosuuksia, rahoitustuloja ja -menoja, toimintatuloja, toimintamenoja, poistoja sekä arvonalentumisia. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 53.)

Talousarvion investointiosan toteutuminen esitetään tilinpäätöksessä hankkeittain tai hankeryhmittäin samalla tavalla kuin talousarviossa. Investointien toteutumisvertailussa seurataan muun muassa hankkeen tai hankeryhmän tulojen ja nettomenojen toteutumista. Investointeihin liittyviä tuloja ovat rahoitusosuudet ja pysyvien vastaavien myynnit. Investointiosassa selvitetään myös, miten hankkeille asetetut muut tavoitteet ovat toteutuneet. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 56–57.)

Talousarvion rahoitusosan toteutumisosiossa esitetään, miten kunnan menot on rahoitettu. Rahoitusosa koostaa yhteen laskelmaan tulorahoituksen, investoinnit, anto- ja ottolainauksen sekä muun rahoitustoiminnan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 57.)

Talousarvion sitovista tulo- ja määrärahoista esitetään tilinpäätöksessä yhteenvetotaulukko (ilman kunnan liikelaitoksia). Taulukkoon kootaan käyttötalousosan, investointiosan, tuloslaskelmaosan ja rahoitusosan valtuuston sitoviksi hyväksymien erien talousarviot, toteumat, poikkeamat, talousarvion muutokset ja poikkeamat talousarvion muutoksen jälkeen. (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 59.)

Tilinpäätöksen liitetiedoissa annetaan lisätietoja, jotta tilinpäätöksestä saadaan oikea ja riittävä kuva kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (KPL 3:2 §). Kunnan tilinpäätöksessä esitetään myös sen liikelaitosten erillistilinpäätökset. Kunkin liikelaitoksen erillistilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot, sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 69, 78.)

Kunnan tilinpäätöksessä esitetään laskelmat, joista käy ilmi kunnan liikelaitoksen vaikutus kunnan tilikauden tuloksen muodostumiseen ja toiminnan rahoitukseen. Kunnan talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa liikelaitos käsitellään ulkoisena talousyksikkönä, mutta tilinpäätöksessä liikelaitos on osa kunnan taloutta. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi, kun liikelaitoksen toiminta on kannattavaa, näyttää kunnan tilinpäätös yleensä parempaa tulosta kuin talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa. Lisäksi esimerkiksi, jos liikelaitos on merkittävä, ovat kunnan tilinpäätöksen rahoituslaskelmassa investointimenot ja lainanotto yleensä huomattavasti suuremmat kuin talousarviossa ja toteutumisvertailussa. Kunnan liikelaitoksen vaikutus kunnan tilikauden tuloksen muodostumiseen esitetään vertailulaskelmassa, johon kuuluu tuloslaskelman toteutumisvertailu, liikelaitosten tuloslaskelmat yhteensä ja kunnan tuloslaskelma. Laskelmassa tuloslaskelmavertailu näyttää kunnan tuloksen muodostumisen, kun ei huomioida liikelaitosten vaikutusta. Myös liikelaitosten vaikutus kunnan toiminnan rahoitukseen esitetään vertailulaskelmassa. Rahoituslaskelmavertailu näyttää toiminnan rahoituksen ilman liikelaitosten vaikutusta. Se soittaa myös liiketoiminnan vaikutuksen kunnan tulo- ja määrärahoituksessa, investoinneissa, maksuvalmiudessa ja pääomarahoituksessa (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 79–81.)

Muiden taseyksiköiden talousarvioiden toteutumisvertailut, toimintakertomusta koskevat tiedot ja liitetiedot sisältyvät kunnan tilinpäätökseen kyseenomaisiin kohtiin. Tilinpäätöstä varmentamaan laaditaan tase-erittelyt, eli tase-erien yksityiskohtaiset luettelot (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 83).

### 2.1.2 Kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma

Talousarvio muodostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Käyttötalousosassa määritellään palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden vaatimat menot ja tulot. Investointiossa budjetoi pitkävaikutteisten tuotantovälineiden esimerkiksi rakennusten, kaluston ja omaisuuden myynnin. Tuloslaskelma osa osoittaa tulo-rahoituksen riittävyyden käyttömenoihin sekä poistoihin. Rahoitusosa koostaa yhteen rahan lähteet ja rahan käytön. Talousarvion tulos- ja rahoituslaskelmien rakenne sekä tietosisältö ovat pääpiirteittäin yhteneviä tilinpäätöksen kanssa. Talousarvion ja taloussuunnitelman perustana ovat kunnan strategiassa asetetut pitkän aikavälin tavoitteet, ennakoitunut talouden, väestön ja elinkeinojen kehitys sekä toimintaympäristön muutokset. (JUHTA 2016, 4-5, 18–19.)

Kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet hyväksytään taloussuunnitelmassa ja talousarviossa. Talousarvion- ja suunnitelman on noudatettava kuntastrategiaa, ja niiden on turvattava edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen. Talousarvion ja taloussuunnitelman strategisten tavoitteiden toteutumista seurataan mitattavilla tunnusluvuilla ja niihin perustuvilla tavoitearvoilla. Kunnan on pyrittävä asettamaan tavoitteet niin, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ne voidaan toteuttaa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Kuntastrategiassa, toteuttamisohjelmassa sekä taloussuunnitelmassa ja -arviossa määritellään kuntakonsernin selkeät päämäärät, tavoitteet, toteutettavat toimenpiteet. Talousarvio ja taloussuunnitelma ovat toimielimiä ja henkilöstöä sitovia. Kunnan talousarvion muuttamisesta päättää valtuusto. (JUHTA 2016, 9-12.)

Talousarviolla ja taloussuunnitelmalla on kolme päätehtävää. Ne asettavat palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet. Toiseksi niihin budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat sitovat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Kolmanneksi talousarvio- ja suunnitelma osoittavat, miten investoinnit ja varsinainen toiminta rahoitetaan. Meno tarkoittaa talousarviossa talousarviovuodelle jaksetettuja toimintamenoja ja muuta rahankäyttöä muun muassa investointimenoja, lainanlyhennyksiä, antolainausta ja peruspääoman lisäystä. Talousarvioon jaksetettuja tuloja voivat olla esimerkiksi valtionosuudet, verotulot, maksu- ja myyntitulot, sekä muut toimintatulot, korkotulot, muut rahoitustulot ja lainanotto. (JUHTA 2016, 10–11.)

Kunnan tulee talousarviossa ja taloussuunnitelmassa osoittaa riittävät resurssit tavoitteiden toteuttamiseksi sekä määritellä, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Taloussuunnitelman- ja arvion tulee turvata kunnan tehtävien hoitaminen. Talousarvion laadinnassa on huomioitava myös kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Tytäryhteisöjen toiminta ja talous kytketään

tavoitteiden avulla kunnan strategiaan. Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa hyväksytään siis toiminnan ja talouden tavoitteet sekä kunnalle että kuntakonsernille. Talousarviossa- ja suunnitelmassa esitetäänkin omana kokonaisuutena kuntakonsernin kannalta olennaisia tulevia tapahtumia, vastuita ja velkoja. Ei kuitenkaan laadita erikseen konsernin talousarviota. (JUHTA 2016, 11.)

Kunnalle asetetut toiminnalliset tavoitteet voivat liittyä kuntalaisten hyvinvoinnin parantamiseen tai kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen. Taloudelliset tavoitteet voivat olla mittareita, jotka kuvaavat kunnan investointeja, taseen kertynyttä yli- tai alijäämää, velkaantumista, veroprosentin tasoa ja rahoituksen riittävyyttä. Talousarvioon otettavat tavoitteet tulee sitoa niihin osoitettuihin resursseihin. Tämä tarkoittaa, että talousarviossa esitetään toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi talousarvio osoittaa, miten rahoitustarve katetaan. Määrärahat ovat valtuuston toimielimille antamia euromääräisiä ja käyttötarkoitukseltaan rajattuja valtuutuksia varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarviot ovat valtuuston toimielimille asettamia tulotavoitteita, jotka ovat sidottu kunnan palvelutavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen tarvittaviin menoihin. (JUHTA 2016, 12–15.)

Talousarviossa- ja suunnitelmassa esitetään myös suunnitelmien yleiset perusteet. Yleisperustelut käsittelevät kansantalouden, kuntatalouden, sekä alueellisen ja kyseenomaisen kunnan kehityksen näkökulmia. (JUHTA 2016, 19–20.)

Talousarvion rahoitusosa osoittaa, miten investoinnit, sijoitukset ja pääomapalautukset tulo-rahoituksen lisäksi katetaan. Jos tulo-rahoitus ei riitä kattamaan menoja, kunnan on talousarvion rahoitusosassa osoitettava muualta tarvittava rahoitus. Rahoitustarvetta voidaan kattaa lainanotolla tai vapauttamalla kunnan taseeseen sitoutunutta pääomaa. Talouden tasapainoperiaate edellyttää, että kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät saa ylittää kunnan voimavaroja. (JUHTA 2016, 16–17.)

Talousarvion tuloslaskelmaosa ilmaisee kunnan tulo-rahoituksen riittävyyden kustannusten kattamiseen, jotka syntyvät palveluiden järjestämisestä. Talousarvion tuloslaskelmaosat laaditaan erikseen kunnan liikelaitoksille. Tuloslaskelmaosassa budjetoitavia sitovia tuloarviota ja määrärahoja ovat; verotulot, valtionosuudet, rahoitustulot- ja menot, sekä tilinpäätössiirrot. Talousarvion tuloslaskelmaosassa esitetään tulo-rahoituksen riittävyyttä koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat erilaiset taloudentunnusluvut. (JUHTA 2016, 33–39.)

Talousarvion käyttötalousosassa määritellään käyttötalouden budjetointikäytäntö tehtäväkohtaisesti. Tehtävän budjetointikäytäntö määrittyy sen mukaan, rahoitetaanko sen menot määrärahoihin vai tuloilla, joita tehtävä saa luovuttamiaan palvelusuoritteita vastaan. Rahoitustavasta riippuen kunnan tehtävät jaetaan budjettirahoitteisiin ja kohderahoitteisiin tehtäviin. Budjettirahoitteiset tehtävät rahoitetaan valtuuston myöntämällä määrärahoilla, jolloin varojen ensisijaisena lähteenä on verorahoitus. Kunnanvaltuusto asettaa toimielimille tuloarviot määrättyjen tehtävien hoitamiseen, tai osoittaa toimielimille määrärahat, niiden tehtävien suorittamisesta aiheuttavien menojen kattamiseen, joihin toimielin voi vaikuttaa. Kohderahoitus on tehtävän rahoittamista pääosin tulorahoituksella. Tarkoituksena on, että tulorahoitus kattaisi kaikki palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Kohderahoitteisten tehtävien käyttötalous on ensisijaisesti sidottu tuloarvioin kunnan talousarvioon. Toinen vaihtoehto on, että kohderahoitteinen tehtävä on erillään kunnan talousarviosta. Kohderahoitteiset tehtävät ovat kuitenkin osa kunnan taloutta ja yhdistellään tilinpäätöksessä kuntaan. Kohderahoitteinen talousarviosidonnainen tehtävä on esimerkiksi muu taseyksikkö. Talousarviosta erillään olevia yksiköitä ovat kunnan liikelaitokset. Kohderahoitusta sovelletaankin esimerkiksi kunnan liikelaitoksissa, joiden varsinainen toiminta rahoitetaan kokonaan tai osittain palveluiden tuottamisesta saaduilla korvauksilla. (JUHTA 2016, 23–31)

Talousarvion investointiossa sisältää investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja tiedon niiden jaksottumisesta investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointimenoihin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Valtuusto hyväksyy investointiosassa kustannusarviot, määrärahat ja tuloarviot hankkeille. (JUHTA 2016, 40.)

Talousarvio sisältää rahoitusosan, jossa esitetään toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat. Toiminnan ja investointien rahavirran ollessa ylijäämäinen investoinnit rahoitetaan kokonaan tulorahoituksella, investointien rahoitusosuuksilla ja omaisuuden myynnillä. Toiminnan ja investointien rahavirran negatiivisuus osoittaa määrän, joka on rahoitettava pääomarahoituksella. Toiminnan ja investointien rahavirta sekä rahoituksen rahavirta yhteensä osoittavat budjetoitujen rahavirtojen kokonaisvaikutuksen kunnan maksuvalmiuteen. Toiminnan rahavirta osoittaa budjetoidun tulorahoituksen määrän, joka on talousarviovuotena käytettävissä investointien rahoittamiseen, pääomasijoituksiin, pääoman palautuksiin ja maksuvalmiuden vahvistamiseen. Investointien rahavirta koostuu investointimenojen, niihin saatujen rahoitusosuuksien ja pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutusvoittojen erotuksesta. Rahoituksen rahavirtaan budjetoidaan lainakannan, antolainauksen ja oman pääoman muutokset. Rahoitusosan viimeisenä eränä esitetään ”vaikutus maksuvalmiuteen”, jossa lasketaan yhteen (huomioiden erien etumerkit) toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirta. Erän ”vaikutus maksuvalmiuteen” positiivisuus tarkoittaa, että

kunnan maksuvalmius vahvistuu. Erän negatiivisuus taas tarkoittaa maksuvalmiuden heikkenemistä. Vaikutus maksuvalmiuteen saa olla negatiivinen ainoastaan sen verran kuin kunnan rahavarojen arvioidaan olevan talousarviovuoden alussa. Jos negatiivisuus on suurempi kuin rahavarat talousarviovuoden alussa talousarviossa ei ole kuntalain 110 §:n mukaisesti esitetty, miten määrärahojen rahoitustarve katetaan. Talousarvion rahoitusosassa esitetään myös toiminnan ja investointien rahoitusta koskevat tavoitteet sekä niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut. (JUHTA 2016, 42–43.)

Lähtökohtaisesti kaikkia valtuuston talousarviossa asettamia tavoitteita on noudatettava, ja jos havaitaan, että tavoitteet eivät ole toteuttavissa, tulee valtuuston hyväksyä tavoitteita koskevat muutokset. Samalla on osoitettava, miten talousarvion muutoksesta syntyvä rahoitustarve katetaan. Toimielin ei saa ylittää sille osoitettua määrärahaa. Talousarviossa valtuusto asettaa tuloarviot, jotka ovat tulotavoitteita, jonka olennainen alittuminen todennäköisesti vaikuttaisi rahoituksen perusteisiin talousarviossa. Eli jos esimerkiksi merkittävä tuloerä on olennaisilta osin toteutumassa vähäisempänä kuin on arvioitu, on puuttuvan rahoitustarpeen kattamiseksi osoitettava kate muualta. Myös jos asetetun tavoitteen toteutuminen on riippuvainen tuloarvion toteutumisesta, on myös tavoitteita tarkistettava tulojen alittumisen vuoksi. (JUHTA 2016, 46–47.)

*Liikelaitoksille* laaditaan erillinen talousarvio, joka koostuu tuloslaskelma-, investointi-, ja rahoitusosasta, joissa esitetään liikelaitokselle asetettavat tavoitteet ja niiden toteutumista mittaavat tunnusluvut, budjettilaskelmat sekä talousarvioperustelut. Liikelaitosten talousarvio noudattaa samoja talousarvioperiaatteita kuin kunnan talousarvio. Liikelaitosten talousarviot laaditaan kalenterivuodeksi, taloussuunnitelmat vähintään kolmeksi vuodeksi ja talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Liikelaitoksen johtokunta valmistelee liikelaitosta koskevan talousarvion- ja suunnitelman sekä esittää sen kunnan valtuustolle. Esitys liikelaitoksen talousarvioksi ja taloussuunnitelmaksi liitetään osaksi kunnanhallituksen esitystä kunnan talousarviosta. Hyväksyessään kunnan talousarviota- ja suunnitelmaa valtuusto voi muuttaa johtokunnan esitystä liikelaitoksen tavoitteista ja liikelaitosta sitovista eristä. Kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa liikelaitoksia käsitellään ulkoisina talousyksikköinä, josta seuraa, ettei liikelaitoksien vaikutus kunnan taloudelliseen tulokseen ja rahoitusasemaan näy kunnan talousarvion tuloslaskelma- ja rahoitusosista. Liikelaitoksissa talousarvion muutoksista päättää johtokunta. Liikelaitoksien vaikutus kunnan talouteen esitetään laskelmilla, joissa liikelaitokset yhdistellään kunnan tuloslaskelmaosaan ja rahoitusosaan samalla tavoin kuin kunnan tilinpäätöksessä. (JUHTA 2016, 52–58.)



*Muun taseyksikön* talousarvio muodostuu tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosasta. Muun taseyksikön toiminnasta vastaava toimielin valmistelee taseyksikön talousarvion- ja suunnitelman sekä esittää sen kunnanhallitukselle. Taseyksikön talousarvio- ja taloussuunnitelma esitykset liitetään osaksi kunnanhallituksen esitystä kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta valtuustolle. (JUHTA 2016, 62–63.)

## 2.2 Rajoittunut rationaalisuus

Filosofi ja Nobelin kirjallisuuspalkinnon voittanut Albert Camus on sanonut, että ihminen ei ole tarpeeksi älykäs ollakseen rationaalinen (March 1988, 267). Inhimillinen käyttäytyminen ei siis ole täysin rationaalista, vaikka se on suurilta osin sellaiseksi tarkoitettukin. Rajoittunut rationaalisuus on ihmisen käyttäytymistä kuvaava konsepti. Rajoittuneen rationaalisuuden ajatuksena on, että ihmiset eivät toimi rationaalisesti, sillä he joutuvat toimimaan rajallisen informaation ja kykyjensä vallitessa (Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 193–197, 202, 209). Rationaalisuus on rajoittunutta, koska käytettävissä ei ole täydellistä informaatiota, täydellisiä kognitiivisia taitoja, eikä täydellistä määrää aikaa (Rajala ym. 2009, 193–197, 202, 209). Rationaalisuus edellyttäisi päätösten seuraamusten täydellistä tuntemista ja ennakoimista. Todellisuudessa tällaisia tietoja ei ole saatavilla, josta johtuen rationaalisuus on rajoittunutta. Käytännössä päätöksenteossa ei voida huomioida kaukaa haettuja seuraamuksia. Rationaalisuutta rajoittaa myös se, ettei ihminen kykene havaitsemaan, mitkä tekijät ovat ja mitkä eivät ole tärkeitä tietyssä tilanteessa. Rationaalisuus edellyttää valintaa kaikista mahdollisista käyttäytymisvaihtoehdoista, kuitenkin tosielämässä usein otetaan huomioon vain muutamia kaikista vaihtoehdoista, mikä johtaa rajoittuneen rationaalisuuden valitessa tehtyihin päätöksiin. (Simon 1979, 25, 112–120.)

Simon A. Herbert kehitti perustan rajoittuneen rationaalisuuden teorialle 1950-luvulla. Simonin lisäksi rajoittunutta rationaalisuutta on merkittävästi tutkinut muun muassa James G. March (Sinervo 2011, 61). Simonin teoria rajoittuneesta rationaalisuudesta on teoria rationaalisuudesta, joka pyrkii huomioimaan kaikki ihmisen kykyjen rajoitteet prosessoida tietoa (Harsanyi 1969, 516). Simonin kirjoitusten mukaan rajoittunut rationaalisuus on sekä tarkka kuvaus ihmisten käyttäytymisestä valintatilanteessa, että ihmisten mukautumista tiedon keräämisen ja prosessoinnin kustannuksiin ja luonteeseen. Ajatus rajoittuneesta rationaalisuudesta lähti väitteestä, että kaikki tarkoituksella rationaalinen käyttäytyminen on käyttäytymistä rajoitteiden vallitessa. Simon ajatteli ihmiset informaation prosessoijina ja ongelmanratkaisijoina. Ihmisten rajoitteina Simon näki laskemiskykyyn liittyvän kapasiteetin sekä muistin käytön ja hyödyntämisen. Simon esitti, että ihmisen päätöksentekomenettely on kyllä järkevää, kun rajoitteet otetaan huomioon. Jos rajoitteet

poistettaisiin, päätöksentekomenettely ei olisi enää välttämättä järkevää. Hän näki täydellisen rationaalisuuden ja rajoittuneen rationaalisuuden eron seurauksena selitettävissä olevista rajoitteista. Simonin teosten perusteella muut tutkijat ovat kehittäneet teoriaa rajoittuneesta rationaalisuudesta samansuuntaisesti kuin Simon. Simonin ajatusten pohjalta rajoittunut rationaalisuus on nähty päätösten epäjohtonmukaisuutena, epävakaisuutena sekä asioiden tekemisenä ilman selvää syytä. (March 1988, 269–271.)

Rajoittuneesta rationaalisuudesta ei ole yhtä kattavaa ja yhtenäistä teoriaa. March kirjoitti vuonna 1988, että vielääkään ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä tarkkaa käyttäytymisteoriaa valinnanteosta, mutta ihmisten päätöksentekoprosessia ymmärretään jo melko hyvin (March 1988, 269–271). Siitä ollaan kuitenkin saman-mielisiä, että rajoittuneen rationaalisuuden teoria kuvaa, miten arvioon tai päätökseen päädytään, eikä niinkään päätöksestä syntyvää lopputulemaa. Rajoittunutta rationaalisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa on pohdittu; miten ihmiset tekevät päätöksiä reaali maailmassa, jossa aikaa on rajallisesti, tietoa puuttuu ja muutkin resurssit ovat rajallisia (Gigerener 2000, 125–129). Päätöksiä ja arvioita tehdäkseen on ensin hankittava tietoa vaihtoehtoista sekä perusteita ja ennusmerkkejä vaihtoehtojen väliltä päätettäessä. Tietoa voidaan etsiä henkilön mielestä, eli muistista, tai ulkoisista lähteistä, kuten kirjoista ja internetistä. Tiedon etsiminen vaatii aikaa, huomioita ja mahdollisesti rahaa. Nämä rajalliset resurssit vaikeuttavat ideaalista prosessia, jolla päästäisiin optimaaliseen päätökseen. (Gigerenzer & Selten 2002, 4-5, 14.)

Rajoittuneen rationaalisuuden ideana ei ole, että ihmiset ovat tietoisesti ja tarkoituksella irratiionaalisia, vaikka he joskus ovatkin, vaan että ihmisten tietämys ja laskentakyky eivät mahdollista täysin rationaalisesti toimimista. Ihmiset tekevät virheitä, joka johtuu pitkälti siitä, että he yliarvioivat tietämystään (Gigerener 2000, 125–129). Rajoittuneesti rationaaliset päätökset voivat olla sellaisia, että ne saavat aikaan tarkoitettuja vaikutuksia, mutta myös hyödyllisiä ja haitallisia sivuvaikutuksia (Ahonen 2009, 96). Rajoittuneeseen rationaalisuuteen liittyy vahvasti epävarmuus. Varsinkin epävarmuus tulevaisuudesta, sillä emme pysty ennustamaan tulevaisuutta. Myös laskentakykyyn liittyviä rajoitteita, voidaan pitää eräänlaisena epävarmuutena. Vaikka olisi käytettävissä hyvä malli tulevaisuudesta, aivojemme kapasiteetti ei riitä käsittelemään mallia tarpeeksi nopeasti. (Simon 1992, 3, 15.)

Rationaalisuudesta (ja rajoittuneesta rationaalisuudesta) sekä päätöksenteosta organisaatioissa on kirjoitettu jonkin verran. Organisaatioissa päätöksentekijöillä on erilaisia intressejä, jotka ovat konfliktissa keskenään. Kollektiivisessa päätöksentekotilanteessa myös osallistujien eriävistä arvoista ja tavoitteista voi syntyä konflikteja. Yksilön preferenssit ovat usein sekavia,

epäjohdonmukaisia ja vaihtelevat ajan kuluessa. Konfliktit ratkaistaan pääsääntöisesti niin, että päätökset ovat kompromisseja eri päätöksentekijöiden välillä. Simon onkin kirjoittanut, että ”...rationality is undermined as soon as we have people reacting to other people whose interests conflict with theirs.” (Simon 1992, 15). Organisaatiot pyrkivät usein välttämään epävarmuutta, jonka takia päätöksenteko on usein lyhytjänteistä. Tästä seuraa, että päätöksenteko ei ole rationaalista. Epävarmuuden välttämiseksi organisaatiot pyrkivät usein haalimaan varmuuden vuoksi liikaakin voimavaroja. Uuden ongelman ilmaantuminen kiihdyttää organisaatiossa niin sanottua ongelmakeskeistä etsintää. Tämä tarkoittaa, että ilmaantuvalle ongelmalle etsitään ratkaisutapa, vaikka ratkaisutapaa ei käytettäisikään heti, myöhemmin tai ollenkaan. Tällaisesta ongelmanratkaisusta seuraa, että alkuun tarkastellaan yksinkertaisimpia ongelmanratkaisutapoja, ja sellaisia ongelmanratkaisutapoja, jotka ovat päätöksentekijöiden sen hetkisten tietojen, arvojen ja päämäärien mukaisia. Lisäksi ratkaisuita etsitään usein suunnilta, joilla vastustajien ja olosuhteiden esteet vaikuttavat heikoimmilta. Tästä voi seurata, että päätöksentekijöiden huomio kiinnittyy sinne, mistä ratkaisu on ennenkin löydetty. Organisaatioiden päätöksentekoon kytkeytyy *monitulkintaisuus*, joka tässä yhteydessä tarkoittaa, että helpottaakseen tavoitteisiinsa pääsyä päätöksentekijät saattavat yrittää selkeyttää päätöksenteon prosessia, esimerkiksi keinoja, kulkua ja tavoitteita, itselleen ja liittolaisilleen. Vaikeuttaakseen vastustajien onnistumista, päätöksentekijät saattavat pyrkiä lisäämään prosessin monitulkintaisuutta ja moniselitteisyyttä. (Ahonen 2009, 94–95.)

Rajoittuneen rationaalisuuden tutkimus on painottunut pitkälti etsimään järkeä ihmisten käyttäytymiseen ja selvittämään, miten tietoa valinnoista aiheutuvia tulevaisuuden seuraamuksia kerätään ja prosessoidaan. Rajoittuneen rationaalisuuden teorialat eivät siis tarjoa malleja parhaiden mahdollisten päätösten tekemiseen (Ahonen 2009, 93). On myös muistettava, mitä March on kirjoittanut; kaikki ihmisten käyttäytyminen ei ole järkevää. Simonin oppien mukaan täydellisten valintojen tekeminen on mahdotonta johtuen rajoitteista, joita liittyy huomion kiinnittämiseen, muistiin, inhimilliseen kognitiiviseen kapasiteettiin ja kommunikointiin (Vakkuri 2006, 33). Päätöksenteko saattaa kuitenkin parantua, kun otetaan huomioon, että päätöksentekijät eivät välttämättä saavuta täydellistä rationaalisuutta, vaikka he olisivatkin siihen pyrkineet (Ahonen 2009, 93). (March 1988, 288.)

Rajoittunutta rationaalisuutta kohdataan erityisesti valinta- ja päätöksentekotilanteissa. Tiivistäen voisi sanoa, että rajoittuneessa rationaalisuudessa on kysymys siitä että, epävarmoissa olosuhteissa pyritään valitsemaan paras vaihtoehto käyttäen kaikkea relevanttia informaatiota. Ihminen pystyy summaamaan yhteen tietoa, muodostamaan ongelmia ja ratkaisemaan niitä (tai ainakin yrittää ratkaista niitä) ympäristössä, jossa tieto on hajanaista ja epätäydellistä. Ympäristö, jossa toimimme

on kompleksinen. Vain osa tiedosta, jota ympäristöstä saadaan, on relevanttia ja voidaan käyttää kulloiseenkin päätöksenteko-ongelmaan, ja tietyssä ajassa ihmisäivot kykenevät prosessoimaan vain rajallisen määrän laskelmia. Simon on tiivistänyt rajoittuneen rationaalisuuden kahteen osaluokkaan; ihmisen kognitiivisiin rajoitteisiin ja ympäristön struktuuriin (Gigerenzer & Selten 2002, 4). Ihmismieli, jolla on rajallisesti aikaa, tietämystä ja muita resursseja voi kuitenkin käyttää onnistuneesti hyväkseen ympäristönsä struktuuria (Gigerenzer & Selten 2002, 4). (Simon 1992, 149–152, 200.)

Alan kirjallisuudessa on pohdittu, kuinka tilanteeseen relevanttia tietoa voidaan ”summata” ja, miten laskennallinen monimutkaisuus prosessoida tietoa voidaan yksinkertaistaa. Ihminen ei yleensä pysty käymään läpi kaikkia vaihtoehtoja juurta jaksen tai valitsemaan parasta vaihtoehtoa. Lisäksi yksilön kuvaus tilanteesta on usein vajavainen. Epätäydellisen tiedon ja epäjohdonmukaisten odotusten vallitessa yksilö uudelleen muotoilee tietämystään uudella informaatiolla ja päivittää kriteereitä, joita aiemmin käytti arvioidessaan päätöksiään. Hän pyrkii uudistamaan uskomuksiaan ja tietämystään päästäkseen mahdollisimman hyvään ja oikeaan lopputulokseen. (Simon 1992, 149–152.)

### 2.2.1 Rationaalisuus

Rationaalisuudella tarkoitetaan mieluisimman käyttäytymisvaihtoehdon valintaa järjestelmän perusteella, joka mahdollistaa käyttäytymisen seurausten arvioimisen. Rationaalisuus edellyttää täydellistä eli käytännössä saavuttamatonta tietämystä kunkin päätöksen tarkoista seuraamuksista. Täydellinen rationaalisuus edellyttäisi rajattomia kognitiivisia kykyjä (Gigerenzer & Selten 2002, 14–15). Tällaisia kykyjä ei kuitenkaan ihmisellä tosielämässä ole (Gigerenzer & Selten 2002, 14–15). Näin ollen päätöksentekoa ei voida perustaa täyteen rationaalisuuteen (Gigerenzer & Selten 2002, 14–15). Lisäksi on huomioitava, että vaikka jotakin päätöstä on arvioitu rationaalisesti, vahva emotionaalinen mielijohde voi syrjäyttää rationaalisen arvion (Gigerenzer & Selten 2002, 14–15). (Simon 1979, 103–104, 112–120.)

Rationaalisuuden konsepti alkoi kehittyä 1950-luvulla. (Samoihin aikoihin kuin aiemmin käsitellyn rajoittuneen rationaalisuuden.) Sitä ennen ajateltiin esimerkiksi, että ihmisiä motivoi oman edun tavoittelu, eikä todennäköisyyksien laskennalle annettu juurikaan roolia. 1950-luvulla kehitettiin teoriaa päätöksenteosta. Sen myötä kognitiiviset prosessit<sup>1</sup> alettiin nähdä todennäköisyyksien, hyötyjen ja optimaalisten päätösten laskijoina. (Gigerenzer & Selten 2002, 3.)

---

<sup>1</sup> Kognitiiviset prosessit eli kognitiiviset toiminnot ovat ihmisten tiedon käsittelyyn liittyviä toimintoja. Kognitiiviset prosessit ovat ihmisen jatkuvaa ajattelutoimintaa. (Saarniaho 2005.)

On pohdittava, minkä tavoitteiden ja, kenen näkökulmasta toiminnan rationaalisuutta arvioidaan. Ajatellaanko yksilön toiminnan olevan rationaalista silloin, kun se ajaa hänen omaa etuaan, vai silloin kuin se palvelee organisaation tavoitteita. Päätöstä voidaan pitää objektiivisesti rationaalisena, jos se on oikea toimintatapa tiettyjen arvojen maksimoimiseksi tietyssä tilanteessa. Päätöksen rationaalisuus on subjektiivista, kun se maksimoi saavutuksen suhteessa päätöksentekijän sen hetkiseen tietomäärään. Päätöksenteko on tietoisesti rationaalista, kun keinojen sovittaminen tavoitteisiin on tietoinen prosessi. Päätöksenteko on tarkoituksellisesti rationaalista, kun keinojen sopiminen tavoitteisiin tapahtuu tarkoituksellisesti. Kun päätöksenteko on organisaation päämäärien mukaista, päätöksenteko on organisatorisesti rationaalista. Päätöksenteko on henkilökohtaisesti rationaalista, kun se on yksilön päämäärien mukaista. (Simon 1979, 103–104, 112–120.)

Rajoittamattoman rationaalisuuden teoria olettaa, että päätöksentekijä kykenee ja haluaa maksimoida oman henkilökohtaisen hyötynsä ja, että hänellä on täydelliset tiedot päätösvaihtoehtojen haitoista ja eduista erilaisissa tulevaisuuden tilanteissa, sekä että hän tietää jo etukäteen preferenssit, joilla päätöksien vaikutuksia myöhemmin arvioidaan. Lyhykäisyydessään rajoittamattoman rationaalisuuden teoria siis olettaa, että valinnat ovat täydellisesti rationaalisia, eli päätöksentekijä tietää, miten voi maksimoida hyötynsä ja mitä valinnoista seuraa. Rajoittamattoman rationaalisuuden teoria käsittää myös, ettei täydellisesti rationaalista päätöksentekijöitä tosielämässä ole. Kuitenkin reaali maailman päätöksentekijät voivat valintoja tehdessään hyödyntää edellä mainittuja periaatteita. Päätöksentekijä voi parantaa päätöksenteon tietoperustaa, lisäämällä tiedon määrää. (Vakkuri 2009a, 20–21.)

James G. March ja Johan P. Olsen ovat kirjoittaneet, että rationaalisuuteen kuuluu niin sanottu rationaalinen laskeminen, jossa odotuksia tulevaisuuden seuraamuksista käytetään, kun valitaan nykyisten vaihtoehtojen välillä. Siinä voidaan hyödyntää esimerkiksi suunnittelua, analysointia ja ennustamista. Lisäksi March ja Olsen kirjoittavat, että tärkeä tekijä valittaessa vaihtoehtoista on kokemuksista oppiminen. Eli ihmiset toimivat, havainnoivat toimiensa seuraamuksia, tekevät päätelmiä kyseisistä seuraamuksista ja pohtivat tulevien toimien vaikutuksia. Yleinen yhteisymmärrys on siitä, että organisaation pyrkivät tarkoituksella rationaalisiin päätöksiin, mutta ne käyttävät väärää tai epätäydellistä tietoa tietämättä kaikista vaihtoehtoista. Valinnanteon pitäisi perustua vaihtoehtojen arvioimiseen saatavilla olevan tiedon perusteella. Päätöksenteossa rationaalisuus edellyttää myös muiden vaihtoehtoistenkeinojen vertaamista, joilla voidaan päästä tiettyjen tavoitteiden toteutumiseen (Simon 1979, 103–104, 112–120). Päätöksenteossa on myös

huomioitava, että nyt tehty päätös vaikuttaa myös tuleviin päätöksiin (Simon 1979, 103–104, 112–120). (March & Olsen 1982, 54, 67–69.)

Peter M. Todd ja Gerd Gigerenzer ovat kirjoittaneet niin sanotusta *ekologisesta rationaalisuudesta*. Sen ideana on, että ihmiset usein käyttävät yksinkertaisia ongelmanratkaisumenetelmiä, jotka ovat sopivia tiettyyn ympäristöön. On siis olemassa erilaisia ongelmanratkaisutapoja, ja ihmisen on arvioitava, millaisessa ympäristössä hän on ja, millainen ongelmanratkaisumenetelmä siihen sopii. (Todd & Gigerenzer 2007, 168–169.)

Rationaalinen valinta edellyttää kahdenlaisia arvioita; arvioita nykyisten tekojen tulevista seuraamuksista ja arvioita tulevaisuuden preferensseistä kyseisille seuraamuksille. On siis pyrittävä kuvittelemaan, mitä seuraamuksia nyt tehdyillä teoilla on ja, miten tuleamme tulevaisuudessa arvioimaan kyseisiä seuraamuksia. Nämä arviot voivat olla vaikeita tehdä ja näissä arvioissa tehdäänkin helposti virheitä. Teoriat rationaalisesta valinnasta perustuvatkin juuri näiden kahden arvion tekemiseen ja, miten niiden monimutkaisuus käsitellään. (March 1988, 268–269.)

Ihmisen älykkyysskapasiteetti ei riitä ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia, joten rationaalinen käyttäytyminen edellyttää, että monimutkainen todellisuus korvataan mallilla todellisuudesta, joka on tarpeeksi yksinkertainen käsiteltäväksi ongelmanratkaisuprosessilla. Nämä yksinkertaistetut mallit sisältävät ongelman pääpiirteet. Isot monimutkaiset tehtävät jaetaan sarjaksi pienempiä tehtäviä, joilla yhteensä saadaan suurempi tehtävä suoritettua. Rationaalisesti käyttäytyessä käsitellään muutamia komponentteja kerrallaan. Tarkoituksena on siis, että tilanne saadaan määriteltyä niin yksinkertaiseksi, että ihmismieli pystyy sen käsittelemään. Organisaatioissa tämä voidaan toteuttaa niin, että tietyt yksilöt, ryhmät tai yksiköt ottavat hoitaakseen yhden osa-alueen. Näille eri tehtäville on tapana asettaa välitavoitteita. Usein kuitenkin käy niin, että muut välitavoitteet ja muut näkökulmat organisaation suuremmista tavoitteista jätetään huomioimatta välitavoitteissa. Organisaation yksikön jäsenillä on siis tapana arvioida toimia vain suhteessa välitavoitteisiin, vaikka ne olisivatkin konfliktissa organisaation suurempien tavoitteiden kanssa. Huomionarvoista on myös, että yksikön sisällä tieto kulkee paremmin, joka lisää välitavoitteiden merkitystä. Edellä mainituista välitavoitteista ja niihin liittyvistä seikoista johtuen tiettyihin seuraamuksiin kiinnitetään enemmän huomiota kuin toisiin. (March & Simon 1958, 151–169.)

Rationaalisuuteen liittyy, että päätöksiä ja arviota tehdään perusten tietoon. Suuri osa tiedoistamme saadaan ”toisen käden” tietona sosiaalisessa kommunikoinnissa. Tällöin saamamme tiedot ovat jo ”suodatettuja”, ja tietoihin ovat vaikuttaneet tiedonhaltijan referenssit. Organisaatioissa tietoa myös

usein koostetaan yhteenvedoiksi, jolloin kyseisistä yhteenvedoista tulee faktoja, joiden mukaan muu organisaatio toimii. Tästä seuraa, että täysin rationaalinen päätöksenteko ei ole enää mahdollista, koska päätöksiä ja arviota ei tehdä perustuen alkuperäiseen tietoon. (March & Simon 1958, 151–169.)

Rationaalisena toimijana voidaan pitää henkilöä, joka tietää kaikki fyysisesti tai loogisesti mahdolliset vaihtoehdot, ja kaikki fyysisesti ja loogisesti mahdolliset olomuodot maailmalle, jotka voisivat olla relevantteja hänen päätökselleen (Simon 1992, 174). Lisäksi rationaalinen toimija arvioi odotetun hyödyn kustakin vaihtoehdosta, ja valitsee vaihtoehdon, jossa on korkein odotettu hyöty (Simon 1992, 174). Taloustieteilijä John Charles Harsanyi on kirjoittanut, että ihmisen käyttäytyminen on rationaalista, jos: "...he chooses among different goals according to a consistent scale of preferences, that is, according to the relative importance or utility he assigns to each particular goal." (Harsanyi 1969, 515). Tällä toteamuksella Harsanyi on tarkoittanut, että rationaalisesti käyttäytyvä henkilö valitsee preferenssien perusteella eri tavoitteiden välillä, sillä perusteella, mitä tavoitetta hän pitää tärkeänä tai hyödyllisenä. (Harsanyi 1969, 515.)

Taloustieteessä rationaalinen henkilö nähdään hyödyn maksimoijana, joka tyytyy vain parhaaseen vaihtoehtoon. Taloustieteessä monesti ajatellaan, että kun toimii taloudellisesti, toimii rationaalisesti. Toimijan ajatellaan myös tietävän kaikki relevantit asiat ympäristöstään. Lisäksi hänelle ajatellaan olevan selkeät preferenssit ja kyky laskelmoida vaihtoehtoisten toimintatapojen seuraamuksia. (Simon 1982, 239,445.)

Harsanyi on kirjoittanut myös ihmisten itselleen hankkimista sitoumuksista, joihin he ovat päätyneet rationaalisella valinnalla vertaamalla kunkin velvollisuuden etuja ja haittoja. Valinta tehdään perustuen omiin intresseihin. Kun ihminen on sitoutunut johonkin, hänellä on sosiaalinen paine pysyä päätöksessään, ja ihmisen omat tunteet kyseisestä sitoumuksesta käyttäytyvät samansuuntaisesti. Tästä seuraa, että ihmisen vapaa rationaalinen valinta rajoittuu aiemmin tehtyjen sitoumusten takia. (Harsanyi 1969, 523.)

### **2.2.2 Monitulkintaisuus**

*Monitulkintaisuus* (engl. ambiguity) sanana viittaa johonkin asiaan, jolla on monia merkityksiä. Monitulkintaisuuden käsitettä on käytetty jo 1400–1500-luvulta asti. Monitulkintaisuus liittyy lähinnä ihmisten luomiin ajattelutapoihin. Ihmisen luomat ja omaksumat ajattelutavat eivät ole yksitulkintaisia eivätkä täydellisiä, vaan niitä voidaan tulkita usealla tavalla. Monitulkintaisuus koskee siis muun muassa ihmisten luomia, teorioita, oppeja, järjestelmiä ja sääntöjä.

Monitulkintaisuutta on tutkittu laajasti kielentutkimuksessa, jossa näkökulmana on usein kielen monet merkitykset. Kirjallisuuskriitikko William Empson on todennut, että periaatteessa minkä tahansa lauseen tai sanan voi katsoa olevan monitulkintainen. (Vakkuri 2009a, 17–18.)

Empson on tarkastellut sanojen ja lauseiden merkityksiä siitä näkökulmasta, miten niiden erilaisia tulkintamahdollisuuksia voidaan luokitella. Empsonin käsittelee 1930-luvulla julkaistussa klassikkoteoksessaan ”Seven Types of Ambiguity” kirjallisuuden ja tekstien monitulkintaisuutta ja esittelee seitsemän monitulkintaisuuden tyyppiä (ks. Empson 1955). Empson on analysoinut kirjassaan myös sanaa *monitulkintaisuus* (Empson 1955, 5). Hänen mukaansa monitulkintaisuus voi tarkoittaa; epäröintiä siitä, mitä tarkoitetaan; aikomusta tarkoittaa montaa asiaa; todennäköisyyttä, että yhtä tai toista tai molempia asioita on tarkoitettu; ja sitä että toteamuksella on monia tarkoituksia (Empson 1955, 5-6). (Vakkuri 2009a, 17–18.)

Monitulkintaisuus pohjautuu rajoittuneen rationaalisuuden teoriaan (Sinervo 2011, 73). Teoriat rajoittuneesta rationaalisuudesta ja monitulkintaisuudesta on kehitetty vastapainoksi rajoittamattoman rationaalisuuden teorialle. Ajatusta monitulkintaisuudesta on erityisesti kehittänyt jo aiemmin mainittu James G. March, joka oli Herbert A. Simonin oppilas. (Vakkuri 2009a, 20–21.)

Monitulkintaisuus tarkoittaa, että jotain asiaa ei voida määritellä yhdellä (oikealla) tavalla. Monitulkintainen ilmiö on sellainen ilmiö, jota ei voida yksiselitteisesti määritellä. Tehtävät tulkinnat jostain asiasta ovat rajallisia, eli ne sisältävät rajoitteita. Jos ei olisi rajoitteita ja tulkintoja ei tehtäisiin useanlaisissa erilaisissa ympäristöissä (tulkintaympäristöissä), ei olisi olemassa monitulkintaisuutta. Monitulkintaisuus liittyy siis ihmisten tekemiin tulkintoihin ympäristöstä. Lisäksi tehdyt tulkinnat riippuvat tulkitsijasta. Samalle informaatiolle voi olla eri tulkitsijoilla erilainen merkitys. (Sinervo 2011, 24–35, 70, 82.)

Kielentutkimuksessa monitulkintaisuus on jaettu semanttiseen, leksikaaliseen ja syntaktiseen monitulkintaisuuteen. Semanttisessa monitulkintaisuudessa sanalla ja sen käyttökohteilla on periaatteessa rajoittamaton määrä yhteyksiä ja tulkintamahdollisuuksien joukko on periaatteessa ääretön. Leksikaalisella monitulkintaisuudella tarkoitetaan, että jonkin sanan käytöllä tietyssä asiayhteydessä voi luoda useanlaisia merkityksiä. Syntaktinen monitulkintaisuus viittaa siihen, että useita merkityksiä syntyy jaetuista lauserakenteista. (Vakkuri 2009a, 18–19.)

Monitulkintaisuus on epävarmuutta tulkinnasta. Päätöksenteko tilanteessa se liittyy siihen, miten ongelma, ongelman ratkaisu ja tietoperusta, jolla ongelma pyritään ratkaisemaan, ymmärretään.



Päätöksentekotilanteissa tavoitellaan epäselvyyksien ja monitulkintaisuuden vähentämistä. Monitulkintaisuuteen liittyy ajatus, ettei ole olemassa täydellistä tietoa, vaan tietoon vaikuttaa aina subjektiivisia taustaoletuksia. Tästä johtuen päätöksentekijän rakentamat syitä ja seurauksia kuvaavat mallit ovat aina epätäydellisiä. Vaikka tiedon määrää lisättäisiin, se ei välttämättä poistaisi epäselvyyden mahdollisuutta. Lisäksi ihmisellä on taipumus havaita asioita yksitulkintaisesti. Havaintokohteiden ollessa monitulkintaisia ihminen siis usein keskittyy vain yhteen tietoisesti tai tiedostamattomasti valittuun tapaan nähdä kohde sekä tulkita näkemäänsä. (Vakkuri 2009a, 19–23.)

Jarmo Vakkuri ja Pentti Meklin ovat kirjoittaneet monitulkintaisuudesta tuloksellisuuden mittaamisen näkökulmasta. Tuloksellisuuden mittaaminen perustuu päätöksiin, eikä se siten ole täysin rationaalista. Monitulkintaisuus on asia, jonka kanssa päätöksentekijöiden ja tuloksellisuusmittausten informaationkäyttäjien on selviydyttävä. Organisaatiot eivät pysty tekemään täysin rationaalisia päätöksiä. Päätöksentekoon liittyvällä monitulkintaisuudella tarkoitetaan selkeyden, johdonmukaisuuden, syy-seuraussuhteen ja tarkoituksellisuuden puuttumista. Päätöksentekijä ei voi olla varma, että jokin asia on totta, kun päätöksentekoon liittyy monitulkintaisuutta. (Vakkuri & Meklin 2006, 235–237.)

Shanta S. K. Davie on kirjoittanut, että monitulkintaisuus on määritelty muun muassa ilmaisuksi tai toteamukseksi, jota voidaan tulkita monella tapaa. On myös sanottu, että monitulkintaisuus on luontainen ja väistämätön puoli jokapäiväisissä valintatilanteissa. Monitulkintaisuutta ilmenee esimerkiksi silloin, kun kaksi tai useampia irrallisia ja ristiriitaisia vaihtoehtoisia merkityksiä koostetaan yhteen. Monitulkintaisuus on sitä suurempaa, mitä suurempi ero yhteen koostettujen merkityksien välillä on. (Davie 2000, 315–317.)

Laskentatoimen on koettu sisältävän paljon teknistä ja käsitteellistä monitulkintaisuutta ja puutteita. Monitulkintaisuutta ilmenee muun muassa kirjanpidon termeissä; arvo, varat, velat, voitto ja tappio. Lisäksi monitulkintaisuutta aiheuttaa esimerkiksi taseen toiminta, tilintarkastus ja tilintarkastajan riippumattomuus. Tuloslaskelmassa on monitulkintaisuutta ja epävarmuutta esimerkiksi siinä, mitä kirjataan liiketoiminnan muihin kuluihin. Laskentatoimen on sanottu olevan teknisesti tarkkaa ja huolellista, mutta samalla käsitteellisesti epäselvää ja epävarmaa. Tästä vastakkain asettelusta syntyy kirjanpitoon monitulkintaisuutta. Laskentatoimen monitulkintaisuudesta ja epämääräisyydestä huolimatta kirjanpidolla on tärkeä asema yhteiskunnassa erilaisissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja poliittisissa ilmaisuissa ja käytännöissä ihmisten välillä. On huomattu, että ”ei-monitulkintaista” kirjanpitoa on mahdotonta saavuttaa. (Davie 2000, 312–313, 325.)

Toisaalta laskentatoimen voidaan ajatella vähentävän monitulkintaisuutta. Monitulkintaisuus vähentyy, kun tarkkuus ja ”siisteys” lisääntyy. Laskentatoimi vähentää monitulkintaisuutta luomalla näkyvyyttä ja ymmärrystä käsitteellisellä ja teknisellä tarkkuudella ja täsmällisyydellä. Monitulkintaisuutta pyritään vähentämään muun muassa kategorisoimalla. Davie on kuitenkin kirjoittanut, että yritys vähentää monitulkintaisuutta tuottaa epärointiä ja epävarmuutta. Laskentatoimen pyrkimys vähentää monitulkintaisuutta aiheuttaa odottamattomia sivuvaikutuksia, jotka voivat vaatia uudenlaista asiantuntemusta, laskelmia ja niiden selityksiä. (Davie 2000, 316.)

Monitulkintaisuutta ilmenee päätöksenteko- ja muissa valintatilanteissa. Käytettävissä oleva tieto on monitulkintaista. Lisäksi on yleensä epäselvää, mikä on relevanttia informaatiota. Eri informaatio on relevanttia toiselle ja toiselle välttämättä ei, tai mikä nyt on relevanttia, ei välttämättä tulevaisuudessa enää ole, tai mikä ennen oli relevanttia, ei ole sitä enää. (Sinervo 2011, 74,80.)

Kaikki organisaatiot kohtaavat päätöksenteossaan monitulkintaisuuden elementtejä. Monitulkintaisuus voi ilmetä organisaatioissa epäselvästi määriteltynä ja epäjohdonmukaisina tavoitteina. Monitulkintaisuus voidaan nähdä ymmärryksen monitulkintaisuutena, joka tarkoittaa muun muassa, että organisaation toiminnan ja sen seurausten syys-seuraussuhteet ovat vaikeasti ymmärrettäviä, teknologiat ovat epäselviä ja että ympäristöä on vaikeaa tulkita. Myös historiasta aiheutuu monitulkintaisuutta, sillä historiaa ei ole helppo määritellä ja tulkita. On vaikeaa pohtia; mitä tapahtui, miksi tapahtui ja täytyikö niin tapahtua. Monitulkintaisuutta organisaatioihin syntyy myös, siitä että yksilöt huomioivat päätöksiä vaihtelevasti. Siitä johtuen osallistuminen päätöksiin on epävarmaa ja vaihtelevaa. Julkisissa organisaatioissa monitulkintaisuus ilmenee epävarmuutena siitä, millaista arviointia, johtamista ja johtamisinstrumenttien käyttöä tarvittaisiin haluttujen vaikutuksien aikaansaamiseksi, sekä epävarmuutena siitä, miten niukat taloudelliset resurssit tulisi kohdentaa (Vakkuri 2009b, 127). (March & Olsen 1976, 12.)

Vakkuri on kirjoittanut kansalaisten odotuksista julkishallinnon palveluita kohtaan. Kansalaisten odotukset ovat monitulkintaisia, koska ne eivät ole annettuja. Odotukset muuttuvat ajassa ja ovat erilaisia kohdistuessaan eri palveluihin. On huomattu, että vaikka palvelun laatua parannettaisiin, palvelunkäyttäjät eivät koe palvelun parantuneen. Tämä johtuu siitä, että heidän odotuksensa kyseistä palvelua kohtaan ovat muuttuneet. (Vakkuri 2009a, 27.)

March on kirjoittanut monitulkintaisuudesta päätöksiä tehtäessä. Hän on kirjoittanut, että monitulkintaisuudesta on usein hyötyä, kun pyritään luomaan koalitio tukemaan päätöstä (esimerkiksi politiikassa). On helpompaa peittää tai jättää huomioitta erimielisyydet, jos linjaukset on kirjattu

ehdoin tai termein, jotka eri ihmiset voivat tulkita eri tavoin. Kun kootaan koalitiota tukemaan jotain linjausta, on usein tarpeellista tehdä sopimuksen ehdoista epäselviä, jotta konfliktit voidaan piilottaa tai hiljentää. Konsensukseen pyrkiminen tai molemminpuolinen välinpitämättömyys johtaa monitulkintaisiin linjauksiin. Monitulkintaiset linjaukset mahdollistavat, että hieman epätavallisia liittoutumia syntyy. March on kirjoittanut lisäksi, että kun monitulkintaisuudet selvitetään, muodostetun koalition on tapana hajota. (March 1994, 170–171.)

Tässäkin tutkimuksessa lyhyesti käsiteltävä mittaaminen (2.3 Mittausteoria) sisältää monitulkintaisuutta. Yleensä mittaamisessa monitulkintaisuutta esiintyy siinä, kun jokin mittari kertoo vain yhden näkökulman mittauksen kohteesta. Tästä seuraa, että mittaustuloksista tehdään vain yhden näkökulman tulkintoja. Myös yleisemminkin ihmisillä on tapana tehdä yksipuolisia tulkintoja. Monitulkintaisuutta ilmenee myös mittaustuloksen tulkinnessa. Tuloksia voidaan tulkita monella tavalla. Mittaamiseen liittyvää monitulkintaisuutta on pyritty vähentämään kehittämällä mittareita paremmiksi, ja toisaalta tekemällä mittaustuloksista mahdollisimman järkeviä päätöksiä. (Sinervo 2011, 48, 70, 96.)

Yhteenvedona luvusta 2.2; rationaalisuuteen liittyy, että päätöksiä tehdään perustuen tietoon ja, että tietoa on haettava eri lähteistä. Tutkimuksen empiirisessä osiossa selvitetään, mihin tietoon perustuen valtuutetut muodostavat käsitystä kunnan ja kuntakonsernin taloudesta. Tutkimuksen empiriaosassa selvitetään myös, mikä on eri talousinformaation keskinäinen merkitys ja tärkeys kunnanvaltuutetuille. Tämä liittyy rationaalisuuteen siitä näkökulmasta, että valtuutettujen on osattava arvioida, mikä tieto on kulloinkin relevanttia, eli esimerkiksi, mitä talousinformaatiota he pitävät tärkeänä. Lisäksi empiirisessä osiossa tutkitaan, miten nykyistä kunnanvaltuutetuille saatavilla olevaa talousinformaatiota voisi kehittää, ja millaista talousinformaatiota kunnanvaltuutetut haluaisivat käytettäväkseen. Tätä selvitetään, jotta saadaan tietoa, miten kuntien talousinformaatiota voisi kehittää vähemmän monitulkintaiseksi ja sellaiseksi, että sen perusteella pystyy tekemään mahdollisimman rationaalisia päätöksiä.

## 2.3 Mittausteoria

Mittausteoriaa on kehittänyt japanilainen tutkija Yuji Ijiri (Sinervo 2009, 156). Ijiri on kirjoittanut, että mittaaminen on ”kieli”, joka kuvaa reaalimaailman ilmiöitä numeroiden avulla ja numeroiden välisiä suhteita. Hänen mukaansa mittaamisessa asioita tai ilmiöitä, jotka kuvaavat (mittaavat) toisia asioita tai ilmiöitä kutsutaan *korvikkeiksi*, ja asioita ja ilmiöitä, joita kuvataan korvikkeilla *ilmiöiksi*.

Ilmiöt ovat niitä asioita, joista ollaan kiinnostuneita, kun taas korvikkeista ollaan kiinnostuneita vaan siinä määrin kuin niillä voidaan määritellä ilmiöitä. Kirjanpitojärjestelmän ”tuotteena” syntyy korvikkeita, jotka ovat hyödyllisiä vain kuvaamaan ilmiöitä, eli esimerkiksi organisaation taloudellisia tapahtumia. (Ijiri 1967, 4-5, 19)

Mittaamisesta ei ole kuitenkaan esitetty yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, vaan mittaamisen käsitteestä on monia eri versioita. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että mittaaminen tarkoittaa numeerista havainnointia, eli, että mittaluvut liitetään mitattaviin ominaisuuksiin (Sinervo 2009, 155–158). Mittaamisen perustekijät ovat mittaja ja mittaamisen kohde. Mittajalla on oltava käsitys mittauksen kohteesta, jotta voidaan täsmentää, mitä vaatimuksia mittaamiselle on asetettava, eli esimerkiksi, mitä mittaamiskäytäntöä käytetään. Mittaamisen kohde on objekti, tapahtuma, ilmiö, ominaisuus tai muu vastaava. (Vehmanen 1979, 20–25, 40–42, 125–127.)

Kunnan toimintaa ja taloutta mitataan ja kuvataan kirjanpidolla sekä siitä johdettavalla vuosittaisella tilinpäätöksellä. Tilinpäätöstietojenkäyttäjät muodostavat kuvan kunnan taloudellisesta tilanteesta kunnan tilinpäätöksen avulla, ja tekevät sen pohjalta päätöksiä. Tilinpäätös ja kirjanpito perustuvat mittaamiseen ja mittausjärjestelmiin. Suomessa kunnissa mittausjärjestelmänä käytetään liikekirjanpitoa. Kirjanpitojärjestelmällä kommunikoidaan entiteetin taloudellisia tapahtumia, jotka ilmaistaan siis yleensä kvantitatiivisena informaationa (Ijiri 1967, 3). Tapahtumien esittämisessä kirjanpidossa täytyy noudattaa tiettyjä (sovittuja) sääntöjä, jotta merkeistä voidaan päätellä taloudelliset tapahtumat (Ijiri 1967, 3). Mittausjärjestelmän, eli tilinpäätöslaskelmien, ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten mittaustuloksia ymmärretään ja, millaisia päätelmiä tulosten pohjalta tehdään. Päätöksiä voidaan kuitenkin tehdä mittaustuloksista huolimatta tai mittaustuloksia ei edes käytetä päätöksenteossa. Mittaamisella voidaan tuottaa myös sellaisia mittaustuloksia, jotka eivät ole olennaisia päätöksenteossa. Ijiri on kirjoittanut ongelmasta, joka syntyy, kun mittauksensuorittaja on eri kuin mittaustulostenkäyttäjä (Ijiri 1967, 31). Mittajien pitäisi selkeästi ymmärtää, mitä tietoa mittaustulosten käyttäjät haluavat, ja toisaalta tulostenkäyttäjien tulisi ymmärtää, miten mittausjärjestelmä toimii (Ijiri 1967, 31). (Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 193–197, 202–209.)

Laskentatoimi (ja kirjanpito) perustuu siis mittausteoriaan. Laskentatoimessa mittaaminen perustuu pitkälti numeeristen arvojen liittämistä mittauskohteisiin, eli mittaaminen on kvantitatiivista. Laskentatoimeen kuuluu kuitenkin myös ei-määrällisen tiedon mittaamista. Mittaamisella tavoitellaan tuotettavaksi tietoa, jolla voidaan hahmotella tulevaisuutta. Tämä on kuitenkin vaikeaa, koska tulevaisuuteen liittyy paljon epävarmuuksia. Jos tiedettäisiin, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, laskentaa liittyisi vähemmän epävarmuuksia. Mittaamiseen liittyy siis epävarmuutta. Esimerkiksi

laskentatoimessa mittaamisen epävarmuus on tuonut kirjanpitoon konservatiivisuutta, eli esimerkiksi, että varat arvostetaan alimpaan arvoon varovaisuuden periaatteen mukaisesti. Kun puhutaan tilinpäätösinformaatiosta ja mittaamisesta on huomioitava myös rahayksiköihin liittyvät rajoitteet. Rahayksiköt eivät ole stabiileita, vaan niihin vaikuttaa esimerkiksi inflaatio. (Sinervo 2011, 92–94.)

Mittaamisessa on tärkeää, että mittaustulokset ovat relevantteja, reliaabeleja, objektiivisia, todenmukaisia (eli oikeita) ja edellä mainittujen myötä hyväksikäyttäjistään riippumattomia sekä hyödyllisiä. Mittaustulosten täydellistä todenmukaisuutta on kuitenkin käytännössä kuitenkin mahdotonta saavuttaa. Onkin muistettava pohtia, mikä merkitys syntyvillä mittausvirheillä on tulosten käyttämisen kannalta. Mittaamisen tarkoituksena voidaan pitää sitä, että käyttöön saadaan mittaustuloksia, jotka ovat hyödyllisiä, eli sellaisia, jotka edistävät mittaustulosten käyttäjän tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi päätöksentekotilanteissa. Toisin sanoen mittaustulosten pitäisi olla relevantteja, eli liittyä tiettyyn käyttötarkoitukseen, mittausongelman kannalta. Termit valideetti ja reliabiliteetti liittyvät niin sanottuun mittausten tarkkuusongelmaan. Mittausten tarkkuusongelma jaetaan yleensä kahteen osaan; mittausten valideettiin ja reliabiliteettiin. Valideetilla tarkoitetaan tulosten todenmukaisuutta ja reliabiliteetilla tarkoitetaan mittauksen kykyä tuottaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Mittaamisen reliabiliteettia ja tarkkuutta vaikeuttaa datan saatavuus sekä sopimattomat ja riittämättömät mittausvälineet (Sinervo 2011, 94). (Vehmanen 1979, 20–25, 40–42, 125–132.)

Petri Vehmanen on kirjoittanut mittaamisen tavoitteista. Mittaamisen tavoitteisiin vaikuttaa tutkijan tai yhteisön motiivit. Mittaustietoa tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon tueksi, jota varten mittaustulokset antavat suosituksia, miten kannattaisi toimia. On myös muistettava, että tutkija (eli mittauksen suorittaja) ei ole päätöksentekijä, vaan hän etsii oikeaa tietoa. Mittaamisella voidaan ajatella saatavan totta olevaa tietoa, siksi mittaustuloksille on annettava paljon arvoa. Mittaamisen vaatimuksena voidaankin pitää, että se tuottaisi todenmukaista tietoa. On sanottu, että tiede (ja siis myös mittaaminen) on sosiaalista toimintaa, jota pitäisi hyödyntää ihmisten tarpeisiin. (Vehmanen 1982, 30–31.)

Emeritusprofessori Pentti Meklin on kirjoittanut, että, jotta asioista voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen, on niitä pystyttävä mittaamaan. Sana mittaaminen tuo ihmisille usein mieleen määrän mittaamisen. Meklin huomauttaa kuitenkin, että myös laatua pystytään mittaamaan, vaikkakin sitä varten ei ole olemassa valmiita yleisesti hyväksyttäviä mittayksiköitä. On sopimus asia, mitä pidetään hyvänä laatuna. Laatuakin voidaan mitata laatimalla sitä varten mittareita. Laadun

mittaaminen tapahtuu usein niin, että palveluja pannaan tai luokitellaan järjestykseen laadun mukaan. Myös esimerkiksi professori Peter Smith on kirjoittanut, että yleisesti on helpompi mitata palveluiden määrää kuin laatua (Smith 1996, 195–196). Meklin on muistuttanut, että laadun mittaaminen ei saisi jäädä määrän mittaamisen varjoon. Monesti on vaarana, että yleisesti käytetyille määrällisille mitta-asteikoille annetaan liikaa huomioita laadullisiin mittareihin verrattuna. (Meklin 2009, 48–50.)

Mittaamisprosessi etenee yleensä vaiheittain, jotka voivat olla samanaikaisiakin (Sinervo 2009, 155–158). Mittaaminen voidaan siis ajatella prosessina, jossa ensin etsitään mittauskohde, joka sitten käsitteellistetään etsimällä siihen sopiva mittari. Tämän jälkeen on suoritteen varsinainen mittaus. Kun mittaustulos on saatu, mittaustietoa sovelletaan, eli pyritään hyödyntämään. Mittarin valintaan vaikuttaa arvot. Valittu mittari kertoo siitä, mitä pidetään mittaamisen arvoisena. Soveltamisella tarkoitetaan mittaustuloksien perusteella tehtäviä päätelmiä ja toimenpiteitä. Tuloksista yritetään tehdä mahdollisimman järkeviä arviota ja päätöksiä. Tässä kohtaa on kuitenkin muistettava, että päätöksiä ovat tekemässä epärationaaliset ihmiset rajoitteiden vallitessa. Siis myös mittausteoriaan liittyy käyttäytymistiedettä. Jos halutaan luoda kattava kuva mittauskohteesta, tarvitaan suuri joukko mittareita. Tästä johtuu, että mittaamisessa keskitytään usein helposti mitattaviin osa-alueisiin. Eli mittauksen kohteena on se, mitä on helppo mitata. (Sinervo 2011, 96–103, 188.)

Vehmanen on määritellyt väitöskirjassaan (1979) mittaamisen kohdetta identifioivaan prosessiin seuraavat vaiheet: 1) ominaisuuden käsitteellinen hahmotus 2) käsitteellisen hahmotuksen täsmentäminen mittaamista varten (eli kvantifiointi) 3) mittausten toteuttaminen 4) mittaustulosten hyödyntäminen (teorioiden yhteydessä) ja 5) ominaisuuden uusittu käsitteellinen hahmotus. Vehmanen on määritellyt kvantifioinnin tarkoittavan sitä, että ominaisuuden eri asteet esitetään numeraalien avulla. (Vehmanen 1979, 62–64.)

Aiemmin esiteltiin monitulkintaisuutta. Myös mittaamiseen liittyy monitulkintaisuutta. Mittaamisen yhtenä tavoitteena voidaan pitää pyrkimystä kuvata monitulkintaista maailmaa. Lotta-Maria Sinervo on kirjoittanut väitöskirjassaan mittaamisen monitulkintaisuudesta. Mittaamisen monitulkintaisuus ilmenee mittaamisen perusongelmassa, joka on: kuinka löydetään mittari, joka kuvaa ilmiötä sellaisena kuin se todellisesti ilmenee. Usein mittari ei kykene kuvaamaan mittauksen kohdetta sellaisena kuin todellisesti ilmenee. Mittarilla pyritään mittaamaan kohdeilmiöitä, eli konkretisoimaan jokin abstrakti ilmiö. Mittarin tulisi olla mahdollisimman validi, reliaabeli ja relevantti mitattavan ilmiön havainnointiin. Käytännössä tällainen mittari ei ole mahdollinen, koska mitattavat ilmiöt ovat monitulkintaisia. Tästä seuraa, että kaikki mittarit ovat rajallisia ja epätäydellisiä. Usein käytetty mittari kuvaa vain yhden puolen mittauksen kohteesta. Tästä seuraa,

että ihmiset tekevät yksipuolisia tulkintoja mittauskohteesta. Myös mittauksen tulosten tulkintaan liittyy paljon monitulkintaisuutta, koska mittaustulos voidaan tulkita monella tavalla. (Sinervo 2011, 25–29, 48, 70, 81, 96, 99.)

Kehitelyjen mittareiden validiteettia on syytä pohtia eli; mittaako mittari sitä, mitä sen halutaankin mittaavan. Reliabiliteetin osalta on pohdittava; mittaako mittari luotettavasti sitä, mitä halutaan mitata. Lisäksi olennaista on mittarin relevanssi eli; onko mittari ilmiön kannalta olennainen. Relevanttius merkitsee mittarin asiaankuuluvuutta ja merkityksellisyyttä, eli että mittarin tuottamalla tiedolla on merkitystä päätöksiä tehdessä (Sinervo 2011, 95–96). Olennaista on huomioida myös mittarin kattavuus. Esimerkiksi kunnan tuloslaskelma kuvaa vain emokunnan tilannetta, ja jättää huomioimatta sen tytäryhteisöt ja niiden muodostaman konsernin. Kuntien tuloslaskelmien luotettavuutta lisää, että kunnat laativat tuloslaskelmat lakien ja säännösten mukaan ja, että kuntien tilinpäätökset ovat tilintarkastettuja. On kuitenkin muistettava, että kirjanpidon laatimiseen liittyy inhimillistä toimintaa, joten on mahdollista, että esimerkiksi virheitä, petoksia tai väärinymmärryksiä esiintyy. Mittarin relevanssi pohdittaessa on mietittävä; vaihtoehtoisia tapoja mitata ilmiöitä; ja, jos käytettäisiin vaihtoehtoisia mittaustapaa, tehtäisiinkö sen perusteella erilaisia päätelmiä. On myös tärkeää huomioida, mitä asioita mittari jättää huomioimatta. Mittaamisella itsessäänkin on vaikutuksia. Se voi edesauttaa mittauksen kohteena olevan toiminnan kehittämistä. Toisaalta mittaaminen saattaa aiheuttaa, että toimija keskittyy vain mitattaviin osa-alueisiin kokonaisuuden kustannuksella. (Sinervo 2009, 158–168.)

Smith on kirjoittanut mittaustulosten analysoinnin tärkeydestä. Hänen mielestään tulisi pohtia; miksi mittaustuloksia tarvitaan, kuka niitä käyttää, mitä toimia he voivat tehdä vastatakseen mittaustuloksiin, ja mikä vaikutus mittaustuloksilla on niiden käyttäjiin? Smith jatkaa, että mittaustulosten käyttäjien tulisi tiedostaa omat rajoitteensa, ja käyttää mittaustuloksia harkintakykynsä mukaan. Vehmanen on kirjoittanut siitä, että mittaamisella on aina jokin tarkoitus (Vehmanen 1982, 75). Mittaamisen tarkoituksen ei kuitenkaan tarvitse olla sen suurempi kuin uteliaisuus jotakin asiaa kohtaan (Vehmanen 1982, 75). (Smith 1996, 200.)

Mittaamisessa ilmenee monitulkintaisuutta, koska tavat mitata ovat ihmisten kehittelemiä ja siksi, aina epätäydellisiä. Ne siis eivät onnistu kuvaamaan mittauksen kohdetta. Esimerkiksi tuloslaskelman yksi tarkoitus on kuvata kunnan talouden tasapainoa, niin kuin se todellisesti ilmenee. Tuloslaskelma esittää kuitenkin vain pelkistetyn kuvan kunnan monimuotoisesta rakenteesta. Tasapainomittari, eli tuloslaskelma esittää vain tilikaudelle kuuluvien tulojen ja menojen erotuksen, eli tuloksen (nollatuloksen, ylijäämän tai alijäämän määrän). Huomioitava on myös, että esimerkiksi poistoilla,

jotka ovat laskennallinen erä, kunnan johto voi pyrkiä vaikuttamaan tilikauden yli- tai alijäämän määrään. Tämä vaikuttaa päätelmiin, joita tilikauden yli- tai alijäämän määrästä tehdään. (Sinervo 2009, 152–161.)

Kirjanpidon poistot eivät ole mittaustuloksia, vaan ne perustuvat tehtyihin harkintoihin. Poistojen tarkoituksena ei siis ole mitata mitään käytännön ilmiötä<sup>2</sup>. Kun poistot eivät ole mittaustuloksia, myöskään koko tilinpäätös (tuloslaskelma ja tase) ei tällöin perustu pelkästään mittaamiseen. Poistot vaikuttavat muun muassa seuraaviin eriin: tilikauden yli- tai alijäämään, omaan pääomaan ja pysyviin vastaaviin. Lisäksi, koska lainsäädäntö sallii kirjavia menettelytapoja joissakin kirjanpidon kirjauksissa, mittaamisen perustana oleva mittari voi saada hyvinkin erilaisia arvoja. (Vehmanen 1979, 69–70, 110, 134.)

Mittaamisesta puhuttaessa numerot ovat merkittävässä osassa. Numerot kertovat maailman kvantitatiivisista suhteista (Vehmanen 1982, 73). Asioiden määrällinen eli kvantitatiivinen esittäminen tarkoittaa, että käsitteet ilmaistaan numeerisesti siten, että ne vastaavat empiirisiä havaintoja ja toimintaa (Sinervo 2009, 155–158). Numerot eivät siis ole itsessään merkittäviä, vaan mittaamisessa numerot ovat nimikkeitä mittauksen kohteille (Vehmanen 1982, 67). Myöhemmin tutkimuksen empiirisessä osiossa selvitetään, miten kuntapäättäjät hyödyntävät mittaustuloksia eli kunnan talousinformaatiota. Selvitetään myös, miten kunnalliseen talousinformaatioon liittyvää mittaamista, esimerkiksi tilinpäätöstä, olisi tarpeellista kehittää ja, millaisia mittaustuloksia vielä nykyisten mittaustulosten lisäksi kaivataan. Lisäksi empiriaosiossa selvitetään, miten valtuutetut tulkitsevat ja ymmärtävät kunnan tilinpäätöksen numeroita, jotka kuvaavat reaali maailman ilmiöitä, ja, mitkä mittaustulokset (eli tilinpäätöksen ja talousarvion tiedot) valtuutetut kokevat tärkeiksi. Aivan kaikki tilinpäätöksen tiedot eivät kuitenkaan perustu mittaamiseen vaan sopimuksiin, kuten esimerkiksi poistojen kirjaaminen. Tutkimuksen empiirisessä osiossa selvitetään, millaisen kuvan reaali maailman ilmiöistä kuntapäättäjät saavat kunnan talousinformaation mittaustulosten ja numeroiden perusteella.

---

<sup>2</sup> Vaikkakin kirjanpidon poistot kuvaat teoreettisesti käyttöomaisuuden kulumista.



### 3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia, mitä talousinformaatiota kuntapäättäjät hyödyntävät, miten talousinformaatiota käytetään ja tulkitaan, sekä haluaisivatko kunnalliset päätöksentekijät lisää jotakin taloudellista informaatiota kunnan taloudellisen tilan arvioimiseksi. Tutkimus toteutettiin suurimmaksi osaksi haastattelututkimuksena, jota täydennettiin lomakekyselyllä. Tutkimusta voidaan pitää tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksessa ei ole tulosten tulkitsemiseksi tiettyä metodologiaa, vaan siinä keskitytään laadun parantamiseen huolellisella aineiston keruulla ja tulkinnalla. Tutkimuksessa yhtenä tavoitteena olikin saada tietoa, kuinka talousinformaatiota pitäisi kehittää, jotta se palvelisi paremmin kunnan päätöksentekijöitä. (Koskinen ym. 2005, 160–162.)

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineiston keräämistä ja sen analysointia. Tutkimuksen teoriaosuus sidotaan empiirisestä osuudesta saatuihin tuloksiin johtopäätöksissä.

#### 3.1 Kohdeorganisaation ja havaintoyksiköiden esittely

Niin sanottuna kohdeorganisaatiossa tutkimuksessa on noin 20 000 asukkaan kunta Länsi-Suomessa. Oman arvioni mukaan tapaukseksi valitulla kunnalla menee taloudellisesti melko hyvin sillä, se on tehnyt viimeisimmät vuodet melko hyvää tulosta niin kuntana kuin kuntakonsernina. Myöskään kunnan ja kuntakonsernin velkaantuneisuus ei ole korkealla tasolla. Tutkittavan kunnan ja valtuutettujen nimiä ei tutkimuksessa mainita tavanomaisen tutkimusetiikan mukaisesti, jotta tutkimukseen haastateltuja valtuutettuja ei voi tunnistaa tutkimuksesta.

Tutkimuksen tapausta eli kuntaa, ja havaintoyksiköitä eli haastateltavia, ei valittu satunnaisotannalla, vaan otos oli harkittu. Haastateltavina oli tutkimuskunnan viisi kunnanvaltuutettua. Enemmän määrän valtuutettuja haastatteleminen sekä haastattelujen käsittely ja analysointi yhden pro gradu -tutkielman puitteissa olisi liian työlästä ja aikaa vievää toteuttaa. Haastateltaviksi valtuutetuiksi haluttiin sellaisia henkilöitä, joilla on takanaan jo vähintään yksi aiempi valtuustokausi. Kuluva valtuustokausi oli ollut haastattelujentekoaikaan niin lyhyt, ettei pelkän vuonna 2017 alkaneen valtuustokokemuksen perusteella pystyisi välttämättä vastaamaan tutkimuksen haastattelukysymyksiin. Haastateltavaksi haluttiin myös valtuutettuja eri puolueista ja eri (työ)kokemustaustoista, jotta myös henkilöiden taustojen vaikutusta heidän vastauksiinsa voitiin pohtia.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusaineisto pyritään valitsemaan niin, että se on tutkimusongelman kannalta mahdollisimman informatiivinen (Koskinen ym. 2005, 273). Tutkimukseen ei kuitenkaan löytynyt niin paljon vapaaehtoisia haastateltavia, että olisi ollut vara valita, ketkä otetaan haastateltaviksi, joten haastateltaviksi otettiin myös kaksi ensimmäisen valtuustokauden valtuutettua. Muutama mahdollinen haastateltava kieltäytyi osallistumasta tutkimukseen, koska he kokivat, ettei heillä ole tutkimukseen ”mitään annettavaa”. Valtuutetut ehkä kokivat, että heidän tarvitsisi osata kertoa todella paljon kunnan talousinformaation käytöstä ja tulkinnasta. Vaikka tutkimukseen haettiin vain totuudenmukaista kuvausta kunkin haastateltavan todellisesta talousinformaation käytöstä.

Kyselylomakkeella kerättiin haastateltavien taustatietoja. Seuraavaksi avattuna haastateltavien taustatietoja lomakkeista siinä määrin, etteivät heidän henkilöllisyydet paljastu. Kaikki haastateltavat olivat eri puolueista. Toki myös kaikkien taustat olivat toisistaan erilaisia. Kolme viidestä haastateltavasta kuului johonkin lautakuntaan ja kaksi haastateltavaa kuului kunnanhallitukseen. Loput haastateltavien taustatiedot on koottu alle taulukkoon 1.

Taulukko 1.

Haastateltujen valtuutettujen taustatiedot kyselylomakkeista

Sukupuoli	Nainen	4
	Mies	1
Ikä	Ikäjakama	42–70 v
	Keski-ikä	58,4 v
Pääasiallinen toiminta	Työntekijä	3
	Yrittäjä	1
	Eläkeläinen	1
Siviilityöhön liittyy taloushallintoa	Kyllä	2
	Ei	3
Korkein suoritettu koulutus	Yliopisto/ammattikorkeakoulu	2
	Ammatillinen keskiaste	2
	Lukio	1
Koulutukseen liittyy taloushallintoa	Kyllä	3
	Ei	2
Valtuustokokemus	Ei valtuustokokemusta	2
	1–4 vuotta	2
	yli 10 vuotta	1

Olisi voinut olla tutkimuksen kannalta miellekääpää, että vastaajien sukupuolijakauma olisi ollut tasaisempi. Muuten valtuutettujen taustatiedot jakaantuivat melko hyvin eri vastausvaihtoehtoihin.

### 3.2 Ennakko-oletukset

Oletin, että sellaiset henkilöt, keillä on työnsä tai koulutuksensa kautta taloushallinnon osaamista tuntevat ja osaavat hyödyntää sekä tulkita kunnan tilinpäätös- ja talousarviotietoja paremmin, kuin sellaiset henkilöt, keiden koulutus ja työkokemus ovat muilta aloilta. Haastatellut valtuutetut olivat eri koulutus- ja työkokemustaustoista, joten oletin myös, että valtuutettujen osaaminen talousinformaation käyttäjinä voi vaihdella paljonkin. Lisäksi oletuksena oli, että he, ketkä ovat pidempään olleet valtuustossa, ymmärtävät talousinformaatiota paremmin. Pidempään valtuutettuina olleilla sekä talousasioita työssään ja/tai koulutuksessaan käsitelleillä on enemmän kokemusta, ja sen myötä enemmän harjaannusta erilaisten tietolähteiden käytöstä sekä enemmän myös omassa muistissaan tietoa, jota he voivat hyödyntää. Kauemmin valtuutettuina olleet ovat oppineet aiemmista kokemuksistaan ja rationaalisuuteen liittyen heillä voi olla parempaa tietämystä eri valinnoista ja päätöksistä aiheutuvista seuraamuksista. Näiden seuraamuksien tunteminen on tärkeää, jotta voidaan pyrkiä toimimaan mahdollisimman rationaalisesti.

Ennakko-oletuksena tutkimuksessa oli myös, että valtuutettujen pitäisi asemansa vuoksi tuntea tilinpäätös- ja talousarvioasiakirjojen sisältö ja osata hyödyntää niitä. Huomioiden kuitenkin, että talousinformaatio on monitulkintaista ja, että eri henkilöt voivat tehdä samasta informaatiosta erilaisia tulkintoja, eli hyödyntää tietoa eri tavoin. Tutkimuksen johtopäätöksissä voidaan arvioida valtuutettujen koulutustarvetta kuntien talousinformaatioon liittyen. Kunnan tilinpäätöstiedoista oletin valtuutettujen katsovan erityisesti kunnan tulolaskelmaa ja jonkin verran myös tasetta, eli niin sanotusti mittaamiseen perustuvia tietoja. Talousarviosta ajattelin valtuutettuja kiinnostavan erityisesti kunkin kunnanvaltuutetun oman kiinnostuksen mukaisen lautakunnan asiat. Nykyisin saatavilla olevan talousinformaation kehittämiseksi ajattelin kuntapäättäjien kaipaavan lisää jonkinlaista taloustiedon parempaa visuaalista esittämistä, sekä tiedon mahdollisimman nopeaa saatavuutta.

### 3.3 Aineiston keruu

Tutkimusongelmaan etsittiin ratkaisua haastattelemalla yhden suomalaisen kunnan viittä kunnanvaltuutettua. Haastattelu kunkin haastateltavan kesti noin yhdestä tunnista puoleentoista tuntiin. Haastattelut toteutettiin joulukuun 2017 ja tammikuun 2018 aikana teemahaastatteluina eli puolistrukturoiduilla kysymyksillä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77). Haastatteluilla kerätään kvalitatiivista aineistoa, jolloin talousinformaation ymmärtämisen, tulkinnan ja käytön syvälinen

analyysi on mahdollista. Tutkimusaineistona olivat siis haastattelut, joita kerättiin haastattelemalla viittä kunnanvaltuutettua. Tutkittavan kunnan hallinnosta pyydettiin apua haastateltavien valtuutettujen löytämisessä, ja osaan valtuutetuista olin suoraan itse sähköpostilla yhteydessä mahdollisesta halukuudesta osallistua tutkimukseen. Haastattelukysymykset annettiin haastateltaville etukäteen tutustuttaviksi, jotta aiheesta saatiin haastateltavilta mahdollisimman paljon tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 75).

Haastatteluja täydennettiin lyhyehköllä lomakekyselyllä (liite 1), jossa kysyttiin haastateltavien taustatietoja kuten koulutusta, puoluetta ja ammatillista ryhmää, sekä pyydettiin haastateltavia arvioimaan asteikolla täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä (1-5) kymmentä eri väitettä koskien kuntansa tilinpäätöstä. Lomakekysely annettiin haastateltaville haastattelujen yhteydessä täytettäväksi. Lomakekyselyyn saatiin pohja Rostockin yliopiston vastaavasta tutkimushankkeesta. Lomakekyselyllä kerätään perinteisesti kvantitatiivista aineistoa, joka on helppo kvantifioida (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77).

Tutkimuskysymyksiin etsittiin siis vastauksia haastattelukysymyksien avulla (liite 2). Haastattelukysymyksiin saatiin pohja Rostockin yliopiston vertailututkimushankkeen haastattelukysymysrungosta. Haastattelukysymyksillä oli tarkoitus kattaa tutkimuskysymyksien mukaiset teemat: valtuutetun nykyinen ymmärrys/käsitys kuntakonsernin ja kunnan taloudesta; eri talousinformaatiolähteiden merkitys ja keskinäinen tärkeys; sekä minkälaista informaatiota valtuutetut haluaisivat käyttää ja miten edellä mainittua tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää. Olemassa olevaa kysymysrunkoa muokattiin vielä paremmin vastaamaan tutkimukseni tarpeita poistamalla joitakin kysymyksiä ja lisäämällä muutamia tutkimuksen painotukseen liittyviä kysymyksiä (haastattelukysymyksien viimeisen osion kysymykset). Lisäksi haastattelukysymyksiin lisättiin kuntakonsernin taloutta ja tilinpäätöstä koskeva osia, jotta saatiin enemmän tietoa valtuutettujen konsernitietämyksestä.

Haastatteluja tehdessä kävi ilmi, että haastattelukysymyksissä toistuu jossain määrin samojen asioiden kysyminen. Tätä en kuitenkaan pitänyt kovinkaan ongelmallisena, sillä kun vielä uudestaan kysytään saman tyyppistä kysymystä, voidaan haastateltavilta saada vielä jotain uutta tietoa aiheesta, ja toisaalta nähdään, vastaako haastateltava eri tavalla kysyttäessä uudestaan samaa asiaa.

### 3.4 Aineiston käsittely ja analysointi

#### 3.4.1 Haastatteluaineistot

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin, jotta niiden analysointi oli helpompaa. Tämän jälkeen tekstimuotoon muutettua aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysillä aineisto järjestetään tiiviiseen, selkeään ja yhtenäiseen muotoon niin, että informaation sisältö säilyy ja siitä voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Sisällönanalyysillä aineistoa saadaan käsiteltyä objektiivisesti ja systemaattisesti. Aineistosta etsittiin samankaltaisia ja erilaisia sanallisia ilmaisuja, joita ryhmiteltiin yhtenäisten ilmaisujen joukoksi vastaamaan eri tutkimuskysymyksiin. Aineistot, eli haastattelukysymykset ja niiden vastaukset, jotka eivät auttaneet vastaamaan tutkimusongelmaan jätettiin pois tutkimuksesta. Haastatteluilla ja lomakekyselyllä saaduista vastauksista analysoitiin tutkimuksen tuloksia, joilla vastattiin asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja poimittiin ratkaisuja tutkimusongelmaan. Haastatteluista huomioitiin myös, että jos valtuutettu ei osaa vastata johonkin kysymykseen se on tulos, ja kertoo valtuutetun talousinformaation käytöstä. Vastauksia analysoitaessa pohdittiin jossain määrin esimerkiksi valtuutettujen koulutuksen ja siviiliammatin vaikutusta heidän vastauksiinsa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77, 105–119.)

Haastattelukysymykset ja niiden vastaukset jaoteltiin vastamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten ja minkä informaation perusteella valtuutetut muodostavat käsityksensä kunnan ja kuntakonsernin taloudellisesta tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja tulevista toiminnan ja talouden näkymistä (talouden kestävyys), haasteista sekä riskeistä,
- Mikä on eri talousinformaation (talousarvion ja sen osien, taloussuunnitelman, tilinpäätöslaskelmien, talouden tunnuslukujen, konsernitietojen sekä toimintakertomuksen) merkitys ja keskinäinen tärkeys valtuutettujen kannalta, ja
- Minkälaista informaatiota valtuutetut haluaisivat käyttää ja miten edellä mainittua tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää.

Haasteltavat ”koodattiin” viidellä kirjainnumeroyhdistelmällä: H1, H2, H3, H4, ja H5. Näin voitiin kirjoittaa, mitä kukakin haastateltava on sanonut ilman, että tarvitsi mainita haastateltavien nimiä. Tämän jälkeen haastattelukysymykset jaettiin vastaamaan eri tutkimuskysymyksiin. Haastattelukysymyksistä valittiin tutkimukseen analysoitavaksi vain sellaiset haastattelukysymyksistä, jotka vastasivat tutkimuskysymyksiin. Sama haastattelukysymys saattoi vastata useampaan tutkimuskysymykseen. Seuraavaksi on koottuna yhteen valtuutettujen vastauksia liittyen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen; *miten ja minkä informaation perusteella valtuutetut*

*muodostavat käsityksensä kunnan ja kuntakonsernin taloudellisesta tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja tulevista toiminnan ja talouden näkymistä (talouden kestävyys), haasteista sekä riskeistä.*

**Kysymys:** Missä määrin nykyinen kuntien tilinpäätösisältö eri laskelmineen talousarvon toteutumalaskelmat mukaan luettuna antavat kunnan talouden tilasta oikean ja riittävän, totuudenmukaisen kuvan?

Yksi valtuutetuista (H1) vastasi, että hänen mukaansa tilinpäätösisällöstä saa kunnan talouden tilasta oikean, riittävän ja totuudenmukaisen kuvan hyvin, kun otetaan huomioon, että askarruttavia asioita voi kysyä esimerkiksi kunnan talouspäälliköltä. Eniten valtuustokokemusta omannut ja sekä työssään ja koulutuksessaan taloushallintoon perehtynyt valtuutettu (H2) sanoi, että hänellä tilinpäätöskokonaisuus on ymmärrettävä ja läpinäkyvä. Hän kuitenkin jatkoi, että tilinpäätöksen sisältöä on vuosien saatossa supistettu ja, että nykyisin tilinpäätöksestä näkee vain suuret linjat. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, että hän on kuullut, ettei tilinpäätöksestä saa kovin hyvää taloudentilan kuvaa, koska siinä on vain yhden vuoden talousarvioluvut, joten siitä ei näe pitkällä aikavälillä, mihin suuntaan ollaan menossa. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu (H4) sanoi, että tilinpäätös oikean kuvan talouden tilasta, jos ymmärtää taloudenpitoa ja tilinpäätöslaskelmia. Hän myös sanoi, että hänelle itselle tilinpäätöksessä on paljon sellaista, mistä ei saa nopeasti oikeaa kuvaa kunnan taloudesta. Viides valtuutettu (H5) sanoi, että tilinpäätös antaa ”ihan hyvin” kuvan edellisen vuoden talousarvion toteutumisesta.

**Kysymys:** Mitä osia kuntasi tilinpäätöskokonaisuudesta käytät kuvan muodostamisessa, kaikkia vai vain osaa niistä, mitä osia? Mitkä yksityiskohdat näissä osissa ja laskelmissa kiinnostavat sinua eniten?

Kolme valtuutettua sanoi katsovansa koko tilinpäätöskokonaisuutta. Yksi heistä (H5) kuitenkin sanoi, ettei häntä niinkään kiinnosta tilinpäätöslaskelmat eikä tilinpäätöksen liitetiedot, vaan muut osiot. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, että hän käyttää tilinpäätöksen sanallisia selostusosia, missä on kuvattu ja selitetty asioita. Yksi valtuutettu (H4) mainitsi, että hän katsoo tilinpäätöksestä erityisesti rahoituslaskelmaa, talousjohtajan arviota kunnan taloudellisesta tilanteesta ja investointeja. Yksi valtuutettu (H1) sanoi, että yksityiskohdista häntä kiinnostaa kunnan maksuvalmius, velan määrä asukasta kohti, tunnusluvut ylipäättään, veroprosentti, sekä mitkä ovat tuotot esimerkiksi maan myynnistä. Toista valtuutettua (H2) kiinnosti tilinpäätöksen yksityiskohdista yleisesti tunnusluvut, investoinnit ja lainakannan kehitys. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, että häntä kiinnostaa erityisesti kate, paljonko on lainaa per asukasa, konsernin lainakanta ja veroprosentti. Yksi valtuutettu (H4) sanoi, että häntä kiinnostaa tilinpäätöksen yksityiskohdista investointien tulorahoitusprosentti, poistonalaiset investoinnit ja, onko toiminnallisiin tavoitteisiin

päästy. Eräs valtuutettu (H5) sanoi, että häntä kiinnostaa tilinpäätöksestä erityisesti, oman työn kautta, perusturvan talousarvion toteutumavertailu. Lisäksi häntä (H5) kiinnosti, mitä hankintoja on ollut ja, miten ne ovat menneet. Hän (H5) oli myös ennen ollut sivistyslautakunnassa, joten sen myötä häntä kiinnosti opetukseen ja päiväkoteihin liittyvät asiat.

**Kysymys:** Mikä on oma arvioisi kuntasi nykyisestä talouden tilasta, onko se huono, keskinkertainen vai hyvä?

Kolme valtuutetuista arvioi kunnan taloustilanteen hyväksi. Loput kaksi arvioivat kunnan taloustilanteen olevan keskinkertainen. Tosin toinen heistä (H3) arvioi, että talous on nyt hyvä, mutta hän on huolissaan tulevaisuudesta, että heikompaan suuntaan ollaan menossa.

**Kysymys:** Mihin seikkoihin perustat arviosi (kunnan taloustilanteesta)? Mitä kunnan talouden tilaa kuvaavia tunnuslukuja mahdollisesti käytät apuna?

Kolme valtuutettua, ketkä arvioivat kunnan taloustilanteen olevan hyvä, sanoivat, että osittain he perustavat arvionsa ihan siihen, että tilikauden tulos on positiivinen (eli ylijäämäinen). Yksi heistä (H1) vielä jatkoi, että tilikauden tulos on ollut positiivinen aika lailla poikkeuksetta. Ja kaksi muuta sanoivat (H4 ja H5), että kunnan talous jäi plussalle (vuonna 2016) reilustikin. Valtuutettu H1 sanoi myös, että tunnusluvuista hän seuraa velanottoa per asukas ja, paljonko investoinneista hoidetaan tulorahoituksella. Yksi valtuutettu (H2) sanoi, että hän perustaa arvionsa kunnan keskinkertaisesta talouden tilasta tunnuslukuihin, ja niistä erityisesti lainakantaan asukasta kohti, vuosikatteeseen poistoista ja kassan riittävyyteen. Myös valtuutettua (H2) kiinnosti investointien tulorahoitus. Lisäksi hän (H2) mainitsi seuraavansa kiinteistö- ja yhteisöverotuloja. Valtuutettu (H3), joka arvio kunnan taloustilanteen olevan menossa heikompaan suuntaan perusteli arviotaan seuraavasti:

”Oikeestaan siihen ,että miten paljon me on jouduttu leikkaamaan, et nyt on hirveesti jouduttu alibudjetoimaan esimerkiks justii sote-menoja, mikä on mun mielestä väärin. Ja sen vois hyväksyä kerran, et satunnaisesti alibudjetoidaan, mut sillä alibudjetoinnillahan perustellaan leikkaukset. ”

Samainen (H3) valtuutettu sanoi myös tekevänsä vertailua muihin kuntiin, vertaamalla esimerkiksi veroprosenttia. Ensimmäisen kauden valtuutettu (H4) sanoi perustavan arvion kunnan taloustilanteesta virkamiesten sanoihin ja eri tunnuslukujen vertailuun. Myös hän (H4) sanoi katsovansa lainaa per asukas ja, sitä että vuosikate on ollut positiivinen. Valtuutettu (H5), joka piti kunnan taloustilannetta hyvänä, perusteli arviotaan osittain seuraavasti:

”...meillä ei oo yt-neuvotteluja käyty, et ei oo tarvinu näitä, työntekijöitä lomauttaa eikä, sehän on yks mittari sitten kanssa, että millä, katotaan että henkilökuntaa ruvetaan lomauttamaan, että kun kunnan talous, tai esimerkiks taas nyt perusturvassa niin

vuodeosastoja on, lopetetaan tai toimintoja vähennetään, että sen takia mut meillä ei oo mitään semmosia tehty.”

**Kysymys:** Kuvastaako mielestäsi tuloslaskelma oikein kunnan tulosta, missä määrin?

Yksi valtuutettu (H5) sanoi, että hänen mielestään tuloslaskelma kuvastaa oikein kunnan tulosta siinä määrin, että kun neljännesvuosittain käydään läpi, missä mennään, siten loppuvuodesta tiedetään, mikä tilanne kunnassa on. Myös toinen valtuutettu (H1) oli sitä mieltä, että tuloslaskelma ei yksinään anna oikeaa kuvaa kunnan tuloksesta, mutta yhdessä kaikkien muiden (tilinpäätöksen osien) kanssa se antaa ihan hyvän kuvan. Valtuutettu (H2), kenellä oli siviilielämästä taloushallinnosta kokemusta, sanoi, että tuloslaskelma ja tilikauden tulos ei anna oikeaa kuvaa kunnan tuloksesta, sillä hänen mukaansa vuosikatteessa pitäisi ottaa huomioon myös lainanlyhennykset. Yksi valtuutettu (H3) sanoi, että tuloslaskelma ei anna koko kuvaa kunnan tuloksesta, sillä se kertoo vain yhden vuoden tuloksen. Hän (H3) jatkoi, että siksi hän ei sitä osaa tulkita, vaan hänen pitäisi nähdä pitkäaikaväli, ja mihin suuntaan ollaan menossa. Lisäksi hän (H3) jatkoi, etteivät tehdyt investoinnit näy tuloslaskelmassa. Viides valtuutettu (H4) sanoi, että hänen mielestään tuloslaskelma siinä mielessä kuvastaa kunnan tulosta, kun siitä näkee (vuosi)katteen. Toisaalta hän (H4) sanoi, että tuloslaskelma ei anna koko kuvaa, koska siellä on eriä, esimerkiksi poistot, jotka eivät ole hänelle täysin selkeä asia.

**Kysymys:** Missä määrin kunnan tase kuvastaa oikein ja läpinäkyvästi kuntasi varallisuutta?

Valtuutettu H1 sanoi, että tase ei sinänsä sellaisenaan kerro ihan kaikkea, koska siinä ei ole avattu eriä tarkemmin. Toinen valtuutettu (H2) sanoi, että taseesta saa kyllä selville kunnan varat, mutta siitä ei näe, keneltä myyntisaamisia on, kun niitä ei ole eritelty. Valtuutettu (H3) sanoi taseesta samaa kuin tuloslaskelmastakin, että kun se kuvastaa vaan yhtä vuotta, se ei hänellä uutena valtuutettuna kerro juurikaan kunnan varoista. Hän (H3) jatkoi, että tase voi kertoa enemmän sellaiselle, joka pitempään seurannut kunnan tilannetta. Hän (H3) sanoi myös, että kun taseella on joku summa, hän ei tiedä, onko se paljon vai vähän. Hän (H3) sanoi tarvitsevansa vertailutietoa muista kunnista. Yksi uusi valtuutettu (H4) sanoi, että hän ei edes tiedä, mitä tase tarkoittaa. Hän (H4) kuitenkin sanoi, että hän uskoo, että esimerkiksi ”joku” kirjanpitäjä ymmärtää, mitä kaikkea taseen lukujen taakse sisältyy. Valtuutettu H5 sanoi, että tase ei kuvasta kunnan varallisuutta niin kuin ne oikeasti ovat. Hän (H5) jatkoi, että yleensä ajatellaan, että rahaa on jossain, mutta tase ei kuitenkaan selkeästi kuvasta, mistä varoja on otettavissa.

**Kysymys:** Entä kuntasi oikeaa velkojen ja sitoumusten määrää (taseen vastattavaa puoli)?

Yksi valtuutettu (H1) sanoi:



”Se on tietenkin tuo velkahan on sitten ihan selvä juttu että, mun mielest se on aika kuvaava se, että mikä on se velkasumma, asukasta kohti ni mun mielest se kuvaa aika hyvin. Voidaan jo melkein yhteismitallisesti sitte sanoa eri kuntien välillä että, mikä se on ni voidaan verratakin sitte jopa vähän niitä.”

Myös toinen valtuutettu (H2) sanoi, että taseessa velkojen ja sitoumusten määrä on läpinäkyvä, mutta taseelta ei näy kenelle velat ovat. Yhdellä valtuutetulla (H3) oli vaikeuksia hahmottaa suhteellisuutta (onko velkojen määrä paljon vai vähän), eikä lukuja ollut hänen mielestään juurikaan avattu. Hänelle (H3) eivät myöskään kaikki vastattavaa puolen termit ”sanoneet mitään”. Yksi valtuutettu (H4) sanoi suoraan, että hänen mielestään tase ei kuvasta velkojen määrää. Viides valtuutettu (H5) sanoi, että hänen mielestään velat ja sitoumukset ovat taseella ”ihan hyvin” esillä, ja lisäksi auttaa, kun kunnan rahoitusjohtaja käy taseen läpi.

**Kysymys:** Missä määrin mielestäsi kunnan konsernitilinpäätös tekee läpinäkyväksi kunnan sitoumukset, jotka syntyvät konsernin yhteisöissä?

Yksi valtuutettu (H1) oli sitä mieltä, että kun tutkimuskunnan tytäryhtiöineen muodostama konserni on niin pieni, niin sinällään kunnan sitoumukset vastaavat lähestulkoon konsernin sitoumuksia. Toisen valtuutetun (H2) mielestä konsernin sitoumukset olivat huonosti merkitty konsernitilinpäätökseen. Pari valtuutettua oli sitä mieltä, että he eivät osaa tulkita konsernitilinpäätöksestä kunnan sitoumuksia konserniyhteisöissä. Yhden valtuutetun (H5) mielestä konsernitilinpäätös ei ”sillä tavalla” tee läpinäkyväksi kunnan sitoumuksia, jotka syntyvät konserniyhteisöissä.

**Kysymys:** Mitkä tilinpäätöksen tiedot kiinnostavat sinua eniten? Mitkä laskelmien tunnusluvut kiinnostavat sinua eniten, mitä käytät eniten? Tuloslaskelman, rahoituslaskelman vai taseen tunnuslukuja, mitä muita kuin niihin perustuvia? Entä konsernitilinpäätöksen tunnusluvuista?

Eräs valtuutettu (H1) sanoi, että häntä kiinnostavat erityisesti tilinpäätöksestä verotulot ja niiden kehitys (trendi), sekä valtion avut ja niiden kehitys. Menoista häntä (H1) häntä kiinnostivat erityisesti suuret investoinnit. Yksi valtuutettu (H2) sanoi, että häntä kiinnostavat tunnusluvuista tuloveroprosentti, toimintatuotot prosentteina toimintakuluista, toimintakate, vuosikate, investointien tulorahoitus, lainan hoitokate ja kassan riittävyys. Valtuutettu H3 sanoi, että häntä kiinnostavat lainat ja miten verot ovat kehittyneet. Häntä (H3) kiinnosti, ovatko lainat ja verot olleet odotuksien mukaisia. Lisäksi häntä sanoi, että siviiliammattinsa takia häntä, kiinnostavat soteasiat, esimerkiksi erikoissairaanhoidon talousarvion ylitykset. Tunnusluvuista hän (H3) sanoi, että häntä kiinnostaa lähinnä vain lainakanta ja kertynyt ylijäämä, muuten häntä kiinnostaa vain konkreettiset summat. Yksi valtuutettu (H4) sanoi, että hän kiinnostavat rahoituslaskelman tiedot, poistonalaiset

investoinnit, tilikauden tulos, sekä tunnusluvuista; lainat per asukas ja tulorahoitusprosentti. Lisäksi hän (H4) sanoi, että häntä kiinnostaa, onko toiminnallisiin tavoitteisiin päästy, koska ne eivät ole pelkkiä numeroita. Valtuutettu H5 sanoi, että häntä kiinnostaa lopputulos (eli tilikauden yli- tai alijäämä). Sama valtuutettu (H5) sanoi myös katsovansa vain vähän tunnuslukuja. Kukaan valtuutetuista ei sanonut katsovansa erityisesti konsernin (tunnus)lukuja.

**Kysymys:** Missä määrin mielestäsi on ylipäättään mahdollista arvioida kuntasi talouden tilan terveyttä tilinpäätöksen avulla? Mitä esteitä ja rajoitteita niihin liittyy mielestäsi?

Valtuutetun H1 mukaan tilinpäätöksestä saa kohtuullisen hyvän kunnan talouden tilasta, jos sitä ”osaa lukea”. Hän (H1) arvioi, ettei peruskuntalainen osaisi tilinpäätöksen perusteella sanoa, miten kunnalla menee. Myös toinen valtuutettu (H4) oli samaa mieltä, että tilinpäätöksestä näkee tarvittavat tiedot, jos on tarpeeksi osaamista. Toinen valtuutettu (H2) sanoi, että tilinpäätös on liian työstetty. Häntä (H2) kiinnostaisi tietää esimerkiksi, kenelle korkomenot menevät (kun ne ovat monta sataatuhatta euroa). Yksi valtuutettu (H3) toi esiin, että kuntien palveluiden laadusta ei tiedetä mitään, vaikka kulut tilinpäätöksestä nähdäänkin. Hän (H3) jatkoi, että kunta voi hoitaa lakisääteiset palvelunsa, mutta emme tiedä ollenkaan, millä tasolla palvelut ovat, ja seuraukset huonosta perusterveydenhuollon palvelusta voivat näkyä nousseina erikoissairaanhoidon kuluina. Lisäksi sama valtuutettu (H3) sanoi;

”Että ei ne mun mielest välttämättä kerro sitä, mut sit taas jälleen ku me verrataan sitä et jossai vaihees ku tuli puhe et, paljonko kunta päättää varhaiskasvatukseen niin kovasti valitettiin et liian vähä ja liian suuret ryhmät. Sit ku ruvettiin vertailee naapurikuntia niin sit huomattiin et hyvä, et mehän jo nyt maksetaan keskimääräistä enemmän, käytetään varhaiskasvatukseen ku muut. Mut sit vielä kuulemma niittenkin taakse sisältyy tulkintaa joka ei välttämättä avaudu. Et samasta asiasta olikin sitte jollain toisella aivan eri näkökulma. Eli siin on tavallinen pieni ihminen aika hukassa et kehen sä luotat.”

”... se tarkoittaa käytännös sitä et me leikataan palveluja. Laatua tai määrä, jompaakumpaa. Ja kyllähän me tiedetään et se saattaa tänä vuonna näyttää hyvältä, se tili, mut ku se kostautuu sitten.”

”...toisen asteen koulutuksen leikkauksista, ja sitten aika kylmästi vedettiin vaan sivuun kunnilta toisen asteen palveluja, lukio tai sitte ammatillist koulutusta. Ja sit kysyin tältä ihmiseltä joka sitä päätti että ku me nyt tiedetään että 20 prosenttia semmosist nuorista jotka asuu semmosella kunnalla jossa ei oo toisen asteen koulutusta ni syrjäytyy ja se hintalappuhan on se miljoona per lapsi suurin piirtein, tämmösiä tiettyjä laskelmia on. Mä sit et mitä hyötyä siitä on et sivistysosasto nyt säästää ja saa tilinpäätökseen hienot

numerot, ku se lasku siirtyy soteen tulevaisuudessa. Ni arvaa mitä hän vastasi. ”Tämä on politiikkaa.” Ja tää on mun lempikommentti siitä siis et ymmärräks sä et jos se on tällä tasolla, et ne.. *Tiivistän, sen takia mä en usko tilinpäätökseen siinä mielessä et ku se näyttää kauniilta se luku et nyt, on saatu talous tasapainoon. Me ei tiedetä mitä siel on karsittu ja mikä on se hinta tulevaisuudessa ku ne ongelmat moninkertaistuu, et tää on semmost kikkailua.*”

Valtuutettu H5 sanoi, että tilinpäätöksestä näkee vaan kunnan talouden sen hetkisen tilanteen eli, että miten viime vuosi on mennyt. Samainen valtuutettu (H5) sanoi, että talouden tilaa voi arvioida tilinpäätöksen perusteella, koska vaikka jotain ei ymmärrä, siitä voi esittää kysymyksiä kunnan talousjohtajalle.

**Kysymys:** Kuinka usein valtuutettuna arvioit kuntasi talouden tilan terveyttä? Ja jos ja kun arvioit sitä, paljonko käytät apuna muita tiedonlähteitä kuin tilinpäätösasiakirjoja, mikä merkitys on kuntasi talousjohdon esityksillä ja analyyseillä, joita he tekevät kirjallisesti ja suullisesti kokouksissa?

Yksi valtuutettu (H1) sanoi arvioivansa kuntansa talouden tilan terveyttä lähes joka päivä. Hän sanoi käyttävänsä arviossaan tilinpäätösasiakirjojen lisäksi seurantaraportteja, joita tulee kuukausittain. Talousjohdon esityksiä hän (H1) piti hyvinä, sille ne kiteyttävät oleelliset asiat. Toinen valtuutettu (H2) sanoi arvioivansa kunnan taloutta useinkin esimerkiksi talousarviokokouksissa, lehtien palstoilla, netissä sekä investointeja ja säästöjä pohdittaessa. Hän (H2) piti talousjohtajaa asiantuntijana ja luotti hänen sanaansa. Muita tietolähteitä hän (H2) ei sanonut käyttävänsä. Eräs valtuutettu (H3) sanoi arvioivansa kunnan talouden tilan terveyttä noin kerran kuukaudessa, kun siitä keskustellaan valtuustossa tai kunnanhallituksessa, tai jos hän näkee lehdessä jutun kuntien taloudesta. Tiedonlähteinä hän (H3) sanoi käyttävänsä uutisia, alueuutisia, asiantuntijoiden arvioita, Kuntaliiton nettisivua, Kuntalehteä, THL:n nettisivuja ja eri ministeriöiden nettisivuja. Myös hänelle (H3) talousjohdon arviolla on iso merkitys. Hän (H3) sanoi luottavansa virkamiehiin, koska he toimivat virkavastuulla. Valtuutettu H4 sanoi hakevansa tietoa Tilastokeskuksen sivuilta. Sieltä hän (H4) sanoi katsovansa esimerkiksi saman kokoisten kuntien tunnuslukuja. Lisäksi hän (H4) sanoi käyttävänsä tietolähteenä muiden kuntien tilinpäätöstietoja ja kyselevänsä tutuilta rahoitusalan ihmisiltä. Talousjohdon näkemyksiä hän (H4) ei pitänyt niin tärkeinä, koska kun joku sanallisesti asioita kertoo, asiat helposti unohtuvat. Viides valtuutettu (H5) sanoi talouden tilan arvioimisen tulevan koko ajan esille palaverissa ja lautakunnan kokouksissa ja valtuustossa, eli hän arvio kunnan taloutta noin kuukausittain

**Kysymys:** Kuinka usein keskustele talousjohtajan tai muun taloudesta vastaavan johtavan viranhaltijan kanssa ymmärtääksesi kuntasi/kuntakonsernin taloutta ja sen tilaa?

Valtuutettu H1 arvioi keskustelewansa kunnan taloudesta kunnan talousjohtajan kanssa vähintään kerran kuukaudessa, eli noin parikymmentä kertaa vuodessa. Valtuutettu H2 sanoi, ettei hänen juurikaan tarvitse keskustella kunnan talousjohdon kanssa ymmärtääkseen kunnan taloutta. Hän (H2) sanoi lähinnä vain joskus pyytävänsä selvityksiä asioista. Valtuutettu H3 sanoi keskustelewansa kunnan viranhaltijoiden kanssa kunnan taloustilanteesta aika usein, esimerkiksi hallituksen kokouksessa. Hänen (H3) arvionsa oli, että hän keskustelee kunnan taloudesta kunnan viranhaltijoiden kanssa noin kaksi kertaa kuukaudessa. Valtuutettu H4 arvioi keskustelewansa kuntansa taloudesta kunnan viranhaltijoiden kanssa arviolta kerran kuukaudessa (valtuuston kokouksessa). Myös valtuutettu H5 arvioi keskustelewansa kunnan talousviranhaltijoiden kanssa kunnan taloudesta kerran tai kaksi kertaa kuukaudessa

**Kysymys:** Kuinka hyvin tunnet kuntasi konsernin, kuinka hyvin tiedät, mitä yhteisöjä kuuluu konserniin?

Kaksi valtuutettua sanoi tuntevansa kuntansa konsernin hyvin ja tietävänsä, mitä yhteisöjä siihen kuuluu. Ensimmäisen kauden valtuutetut eivät tunteneet kuntansa konsernia, siihen kuuluvia yhteisöjä. Viides valtuutettu (H5) sanoi, että konsernin yhteisöt ovat hänelle jossain määrin tuttuja, mutta että kuntakonserni on vaikea asia.

**Kysymys:** Kuinka tuttua sinulle ovat konsernitilinpäätöksen rakenne ja laadintaperiaatteet?

Yksi valtuutettu (H1) sanoi tietävänsä ”jotain” konsernitilinpäätöksen rakenteesta ja laadintaperiaatteista. Kokenut valtuutettu (H2) sanoi, että hänelle konsernitilinpäätös ja laadintaperiaatteet ovat tuttuja. Kolme muuta valtuutettua sanoivat, että heille konsernitilinpäätöksen rakenne ja laadinta ovat vieraita asioita.

**Kysymys:** Mitkä asiat kiinnittävät huomiosi konsernitilinpäätöksessä? Mitä asioita pidät esille nostamisen/ huomion arvoisina?

Yksi valtuutettu (H1) sanoi, ettei nostaisi konsernitilinpäätöksestä esille oikeastaan mitään. Toinen valtuutettu (H2) sanoi, että häntä kiinnostavat konsernitilinpäätöksestä lainamäärä, rahamäärä, taloudellisuus ja tuloksellisuus (onko toiminta tuloksellista ja taloudellista). Yksi valtuutettu (H3) sanoi vain lähinnä katsovansa, että konsernin toiminta on kannattavaa (tekee ylijäämää). Lisäksi häntä (H3) kiinnosti konserniyhteisöjen omistussuhteet, samoin kuin valtuutettua H4. Valtuutettua H5 kiinnosti, jos joku konserniyhteisö tekee paljon tappiota.

**Kysymys:** Mikä käsitys sinulla on konserninne taloustilanteesta? Hyvä, kohtuullinen, huono?

Yksi valtuutettu (H2) piti konsernin taloustilannetta huonona. Neljä muuta valtuutettua pitivät konsernin taloustilannetta kohtuullisena.

**Kysymys:** Mikä käsitys sinulla on, muuttuuko kuntasi taloustilanne, jos mukaan otetaan koko konsernin näkökulma?

Kaikki valtuutetut olivat sitä mieltä, että kunnan taloustilanne ei juurikaan muutu, kun mukaan otetaan koko konsernin näkökulma, koska kohdekunnan muodostama konserni on niin pieni.

**Kysymys:** Vaikuttaako käsitykseesi konsernin taloustilanteesta muut tiedonlähteet/keskustelut jne. kuin itse konsernin tilinpäätöslaskelmat ja konsernitilinpäätöstieto?

Kaksi valtuutettua sanoi, että hänen käsitykseensä konsernin taloustilanteesta ei vaikuta muut tietolähteet kuin konsernitilinpäätös. Yksi valtuutettu (H2) sanoi saavansa tietoa konsernin taloustilanteesta konserniyhtiöissä työskentelevältä henkilökunnalta. Eräs valtuutettu (H3) sanoi saavansa tietoa lehdestä tai, kun kokouksen jälkeen asioista keskustellaan. Ensimmäisen kauden valtuutettu (H4) sanoi konserniasioissa kuuntelevansa muita, esimerkiksi omasta puolueesta.

**Kysymys:** Miten tulkitset ylijäämän tuloslaskelmassa? Onko toiminnan järjestämisessä onnistuttu, onko esimerkiksi kerätty liikaa veroja ja maksuja, onko resursseja kohdistettu liian vähän palveluihin? Yksi valtuutettu (H1) sanoi, että ylijäämäinen tulos voi tulla kunnasta riippumattomista syistä, esimerkiksi (maan)myyntitulojen määrä voi yllättää. Hänen (H1) mielestä kunnan tulisi pyrkiä noin plus-miinus-nolla -tulokseen, ja pari-kolme vuotta voisi hyvinkin tehdä alijäämäistä tulosta. Toinen valtuutettu (H2) koki kunnan tekevän ylijäämän johtuvan alimitoitetuista poistoista. Valtuutettu H3 sanoi, että ylijäämä tuloslaskelmassa ei kerro, että toiminnassa olisi välttämättä onnistuttu. Hän (H3) sanoi, että ylijäämä voi tarkoittaa, että veroja on korotettu tai, että palveluiden taso on keho. Valtuutettu H4 piti ylijäämäistä tulosta merkinä siitä, että toiminnassa on onnistuttu. Sillä ainakin heidän kunnassa palvelut ovat hyvät, kuntalaiset ovat tyytyväisiä kuntaan, eikä veroprosenttia ole tarvinnut nostaa vuosiin. Viides valtuutettu (H5) myös piti ylijäämää positiivisena asiana, sillä hän koki ylijäämän syntyvän lähinnä valtionosuuksista. Hän (H5) koki, että kohdekunnassa veroprosenttissakaan ei ole ahnehdittu, koska se on pysynyt pitkään samana.

**Kysymys:** Miten tulkitset alijäämän tuloslaskelmassa?

Valtuutettu H1 sanoi, että alijäämä voi muodostua ennakoimattomista kuluista, joille kukaan ei voi mitään, esimerkiksi homekoulujen korjauksista. Hänen (H1) mielestä alijäämän jatkuminen monta vuotta kertoo kunnan talouden tilasta, ja siitä, että jotain on pielessä. Hän (H1) myös sanoi, että kunnan kaksi-kolme vuotta alijäämäinen budjetti ei kerro, että kunnan taloudellinen tilanne olisi

huono. Toinen valtuutettu (H2) sanoi, että alijäämä voi johtua siitä, että resursseja esimerkiksi henkilöstä on liian paljon. Hänen (H2) mukaansa alijäämäinen tulos edellyttää kunnalta sopeuttamistoimia. Valtuutettu H3 sanoi, että alijäämän tekeminen ei kerro kunnan toiminnan järjestämisen epäonnistumisesta vaan, että esimerkiksi jotain (kiinteistöjen) korjaustöitä on tehtävä. Myöskään valtuutettu H5 ei pitänyt alijäämän tekemistä kunnan epäonnistumisena, koska tilanteet muuttuvat ja voi tulla yllätyksiä, jolloin kunnan tulos menee äkkiä miinukselle. Eräs valtuutettu (H4) koki, että kunnan tekemä alijäämäinen tulos on huono asia, ja kertoo, että kunnassa ei ole haluttu keksiä mitään uutta. Hän (H4) jatkoi alijäämän tarkoittavan, että pidetään vaan kiinni saavutetuista eduista, eikä mietitä vaihtoehtoja, kuinka alijäämä voitaisiin välttää.

**Kysymys:** Onko jotain muuta, jonka haluaisit tuoda esille kuntasi talouden arvioinnista ja talousarvio- ja tilinpäätösinformaatiosta?

Valtuutettu (H1) toi esiin, että ”ennustaminen on vaikeaa, varsinkin tulevaisuuden ennustaminen.”. Uusi valtuutettu H4 kertoi saaneensa kritiikkiä siitä, ettei ymmärrä taloutta, ja koki lukuihin perehtymisen vaikeaksi. Hän (H4) sanoi ymmärtävänsä, että talouden ymmärtäminen on tärkeää, ja mahdollisesti kaipaisi siihen lisää koulutusta.

Toinen tutkimuskysymys: *Mikä on eri talousinformaation (talousarvion ja sen osien, taloussuunnitelman, tilinpäätöslaskelmien, talouden tunnuslukujen, konsernitietojen sekä toimintakertomuksen) merkitys ja keskinäinen tärkeys valtuutettujen kannalta*

**Kysymys:** Kuinka usein käytät muita informaationlähteitä ja mitä informaationlähteitä?

Valtuutettu H1 arvioi käyttävän muita informaationlähteitä noin 20 kertaa vuodessa. Hän (H1) sanoi hakevansa netistä tietoa esimerkiksi vertailukunnista (pinta-alan, väestön, ja sijainnin mukaan). Valtuutettu H2 ei sanonut käyttävänsä muita informaatiolähteitä kuin tilinpäätös- ja talousarviotietoja. Valtuutettu H3 sanoi katsovansa lähes päivittäin eri lähteitä, esimerkiksi eri lehtiä. Yksi valtuutettu arvioi käyttävänsä muita informaatiolähteitä noin kerran kuussa. Hän (H4) sanoi tutkivansa tietoja netistä. Valtuutettu H5 sanoi katsovansa netistä esimerkiksi kuntalakia. Lisäksi hän (H5) sanoi, että heillä on ryhmä, jossa he pohtivat talousasioita.

**Kysymys:** Mitä asiakirjainformaatiota tilinpäätöskokonaisuudesta käytät valtuuston päätöksenteossa?

Kaksi valtuutettua sanoivat katsovansa koko tilinpäätöskokonaisuutta. Toinen (H2) heistä sanoi katsovansa lisäksi edellisvuoden tilinpäätöstä ja edellisvuosien talousarviota, kun tehdään talousarviota. Ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, ettei juurikaan ota kantaa talousasioihin,

joten hän ei niinkään katso tilinpäätösasiakirjoja. Hän (H3) sanoi sen sijaan katsovansa tietoa lehdistä ja mediasta. Valtuutettu H4 sanoi katsovansa päätöksenteon yhteydessä tilinpäätöksestä lähinnä talousarvion toteutumatietoja ja kokonaisuutta. Viides valtuutettu (H5) ei osannut sanoa, mitä osioita hän tilinpäätöskokonaisuudesta käyttää. Hän (H5) sanoi, että se riippuu siitä, mitä kulloinkin on päätöksenteko agendalla.

**Kysymys:** Kuinka usein keskustele tai viittaat kuntasi tilinpäätösasiakirjoihin yhden valtuuston kalenterivuoden aikana? (Keskimäärin; kun otetaan huomioon paitsi valtuuston kokoukset myös muut luottamuselimet ja tilanteet vuoden aikana.)

Yksi valtuutettu (H1) arvioi keskustelelevansa kunnan tilinpäätöstiedoista noin joka toinen viikko (eli noin 20–25 kertaa vuodessa), esimerkiksi, kun juttelee kuntalaisten kanssa. Toinen valtuutettu (H2) sanoi viittaavansa kunnan tilinpäätösasiakirjoihin paljon, noin 30 kertaa vuodessa, esimerkiksi valtuustoryhmissä, paikallisyhdistyksen kokouksissa, kyläyhdistyksen kokouksissa ja Facebookissa. Kolmas valtuutettu (H3) sanoi keskustelelevansa kunnan tilinpäätösasiakirjoista talousarvion käsittelyn aikaan viikoittain monia kertoja päivässäkin muun muassa somessa, puhelimitse ja WhatsAppissa. Lisäksi (H3) hän sanoi katsovansa tilinpäätöstä, kun esiin nousee joku ikävä talousjuttu. Hän (H3) lisäsi myös, että välillä voi olla aikoja, jolloin tilinpäätökseen ei tule juurikaan viitattua. Yksi valtuutettu (H4) sanoi viittanneensa tilinpäätetietoihin vain ”varmaan” kerran noin puolen vuoden aikana. Valtuutettu H5 sanoi viittaavansa tilinpäätöstietoihin ”tarvittaessa”, eli aika harvakseltaan. Hän (H5) sanoi keskustelelevansa tilinpäätöstiedoista valtuuston ja lautakunnan kokouksissa, työssään jutellessa asiakkaiden kanssa, sähköpostilla ja joskus puhelimitse.

**Kysymys:** Missä määrin valtuutettuna talousarvion toteutumalaskelmat ja toimintakertomus antavat sinulle välineen arvioida tilivelvollisen hallintokoneiston suoriutumista talousarviossa myönnettyjen resurssien käytössä?

Valtuutetun H1 mielestä talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus antavat riittävän hyvin mahdollisuuden arvioida hallintokoneiston suoriutumista. Valtuutettu H2 sanoi pystyvänsä arvioimaan hallintokoneiston suoriutumista talousarvion toteumavertailun ja toimintakertomuksen perusteella. Valtuutettu H3 sanoi voivansa arvioida hallintokoneiston suoriutumista, jos kunnan viranomaiset tai vanhemmat kollegat ”aukaisevat” talousarvion toteumavertailua ja toimintakertomusta. Hän (H3) myös painotti, että aina kun poliitikko avaa suunsa, on hänen puheilleen oltava kriittinen, koska niihin voi sisältyä ideologiaa. Siksi kyseinen valtuutettu (H3) luottaa enemmän kunnan viranomaisten näkemyksiin. Hän (H3) sanoi myös, ettei pysty lukujen perusteella arvioimaan kunnan hallintokoneistoa, vaan paremmin sanallisten tietojen perusteella. Valtuutettu H4 oli sitä mieltä, ettei talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus eivät kerro,

miten hallintokoneisto on suoriutunut. Eräs valtuutettu (H5) oli sitä mieltä, että talousarvion toteumavertailu toimintakertomus eivät välttämättä kerro hallintokoneiston suoriutumisesta, koska tilikauden aikana on saattanut tapahtua jotain yllättävää:

”Mut sekään ei aina oo kun saattaa tulla yllätyksiä, joku koulu onkin hommeessa, ja se on korjattava heti niin siihen tarvii sitten lisärahaa. Niin se ei taas kerro siitä että, virkamiehet ois sen asian hoitanu huonosti vaan siin on ihan muut syyt.”

Hän (H5) jatkoi vielä, että lisäbudjetointi on harvoin johtunut siitä, että virkamiehet olisivat laskeneet jotain väärin.

**Kysymys:** Missä määrin talousarvion toteutumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus antavat tarvittavan informaation?

Kaksi valtuutettua oli sitä mieltä, että talousarvion toteutumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus antavat hyvin tarvittavat tiedot. Valtuutetun H3 mielestä talousarvion toteutumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus eivät anna tarvittavaa informaatiota, koska niistä puuttuu tiedot toiminnan vaikutuksista. Neljäs valtuutettu (H4) sanoi, että talousarvion toteutumalaskelmat ja toimintakertomus antavat tiedot vaan päätasolla; paljonko oli budjetoitu ja miten se lopulta toteutui. Myös valtuutetun H5 mukaan talousarvion toteutumalaskelmat ja toimintakertomus antavat vain pintapuoliset ja pääpiirteittaiset tiedot, mutta hänen mukaan riittääkin, että tilinpäätöksessä on vain tärkeimmän ja isoimmat asia, ettei tilinpäätösasiakirjasta tule liian pitkä.

**Kysymys:** Mitä talousarvion toteutumatietoja käytät arvioidessasi tilivelvollisen hallinnon suoriutumista? Mitä talousarvion osia ja laskelmia tai muuta toimintakertomustietoa käytät yleensä? Valtuutettu H1 sanoi katsovansa koko talousarviota. Erityisesti häntä (H1) kiinnosti verokertymien ja valtionavustusten ennusteiden toteutuminen. Häntä (H1) kiinnostivat talousarviossa erityisesti isoimmat tulot ja menot, sekä ennusteet työllisyysasteen kehittymisestä. Toinen valtuutettu (H2) sanoi arvioivansa tilivelvollisen hallinnon suoriutumista katsomalla tulojen ja menojen toteutumista. Hän (H2) kertoi katsovansa esimerkiksi teknisen lautakunnan, sivistyslautakunnan ja perusturvalautakunnan toiminnan toteutumista. Valtuutettu H3 sanoi katsovansa tunnuslukuja ja niiden toteutumista. Lisäksi hän (H3) sanoi kysyvän muilta, paljonko yleensä johonkin menee ja, mikä on normaalia. Erityisesti häntä (H3) kiinnostivat perusturvan, varhaiskasvatuksen, investointien, lainojen ja veroprocentin toteutuminen. Valtuutettu H4 sanoi katsovansa, onko budjetissa pysytty. Talousarvion osista ja toimintakertomustiedoista hän (H4) sanoi katsovansa muun muassa pääotsikoita, katteita, tuloja ja menoja. Valtuutettu H5 sanoi katsovansa, miten eri lautakunnan ovat onnistuneet omassa osiossaan, eli onko mennyt niin kuin talousarviossa on ajateltu, vai onko tullut isoja poikkeamia talousarvioon. Valtuutettu H5 mainitsi erityisesti katsovansa



perusturvan toteutumista ja siitä erikoissairaanhoidon kuluja. Talousarviosta hän (H5) sanoi olevansa kiinnostunut, että saadaanko esimerkiksi perusturvaan lisää työntekijöitä ja minkälaisia hankintoja on tulossa. Lisäksi hän (H5) sanoi olevansa kiinnostunut, mitä tulevaisuuden suunnitelmia on, mitä paikkoja kaavoitetaan ja mitä rakennetaan. Myös talousarviota hän (H5) sanoi katsovansa lautakunnittain, eli kunkin lautakunnan suunnitelmia ja tavoitteita.

**Kysymys:** Kuinka usein käytät konkreettisesti kuntasi talousarviota ja sen seurantaraportointia, kun haluat muodostaa tilannekuvan talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista?

Ensimmäinen valtuutettu (H1) sanoi käyttävänsä talousarviota ja sen seurantaraporttia ainakin noin kerran kuukaudessa, sillä muuten hän (H1) sanoi ”putoavansa kärryiltä”. Toinen valtuutettu (H2) sanoi katsovansa talousarviota ja sen seurantaraporttia melkein viikoittain. Valtuutettu H2 sanoi myös, että esitykset talousarvion muutostarpeista tulevat yleensä virkamiehiltä. Valtuutettu H3 sanoi katsovansa harvoin itsenäisesti talousarviota ja sen seurantaraporttia, vaan ainoastaan lähinnä kunnanhallituksessa. Myös toinen ensimmäisen kauden valtuutettu (H4) sanoi, ettei juurikaan itsenäisesti katso talousarviota ja sen seurantaraporttia, vaan lähinnä, kun ne tulevat valtuustoon neljännes vuosittain. Myös toinen valtuutettu (H5) sanoi käyttävänsä talousarviota ja sen seurantaraporttia neljännesvuosittain, mutta myös vähän joka kuukausi, kun esimerkiksi lautakunnassa nousee jokin asia keskusteluun. Myös hän (H5) sanoi harvemmin itseksensä katsovansa kyseisiä dokumentteja.

**Kysymys:** Kuinka tärkeää teille on verrata toteutuneita lukuja (kuluja ja tuottoja) talousarviossa budjetoituihin? Minkä lukujen toteutumista erityisesti katsotte?

Kaikki haastateltavat pitivät toteutuneiden ja budjetoitujen lukujen välistä vertailua tärkeänä. Valtuutettu H1 sanoi, että häntä kiinnostaa erityisesti, paljonko sairaanhoitopiirin lasku on ollut kunnalle, sillä se voi ”heittää” paljonkin arvioidusta, koska varsinkin erikoissairaanhoidon laskua on vaikea arvioida. Muuten hän (H1) arvioi, että heidän kunta pysyy yleensä melko hyvin budjetissa. Valtuutettu H2 sanoi katsovansa tarkkaan kaikkien hallintokuntien lukuja. Seuraava valtuutettu (H3) sanoi, että häntä kiinnostaa siviiliammattinsa takia erityisesti soteluvut. Lisäksi häntä (H3) kiinnostivat investoinnit ja tekninen lautakunta, koska teknisessä lautakunnassa niin kuin sotessa käsitellään isoja rahamassoja. Valtuutettua H4 kiinnosti, miten hyvin budjetissa on osattu arvioida toteutuneet luvut; ovatko esimerkiksi jotkut kulut toteutuneet budjetoitua pienempinä, josta johtuen on sitten tehty enemmän ylijäämää. Lisäksi häntä (H4) kiinnostivat erityisesti perusturvalautakunnan lukujen vertaileminen, koska sinne tulee aina muutos talousarvioon. Viides valtuutettu (H5) sanoi, että häntä kiinnostavat erityisesti oman lautakunnan ja perusturvalautakunnan lukujen katsominen.

Lisäksi häntä (H5) kiinnostivat hankinnat, korjaukset ja henkilöstökulujen toteutuminen, koska hän kokee, että palvelut eivät voi pysyä hyvänä, jos henkilöstöön ei satsata.

**Kysymys:** Kuinka paljon aikaa käytät suhteessa kuntakonsernin tilinpäätöksen läpikäyntiin, jos verrataan vastaavasti siihen, kuinka paljon luet kunnan tilinpäätöstä?

Kaikki valtuutetut sanoivat käyttävänsä konsernitalinpäätöksen läpikäyntiin huomattavasti vähemmän aikaa kuin kunnan tilinpäätöksen lukemiseen.

**Kysymys:** Kuinka usein käytät konkreettisesti kuntasi tilinpäätöstä, kun haluat muodostaa kuvaa kuntasi taloudesta? Sen lisäksi että tilinpäätös käsitellään valtuuston tilinpäätöskokouksessa, kuinka usein otat luettavaksi kuntasi tilinpäätöksen vuoden aikana? Missä yhteyksissä ja miksi?

Kaikki valtuutetut arvioivat käyttävänsä kuntansa tilinpäätöstä noin kerran kuukaudessa. Yksi valtuutettu (H2) kertoi muun muassa, että hän katsoo tilinpäätöstä, kun kunnanhallituksessa tulee eteen toteutunut talousarvio, niin hän vertaa talousarviota ja edellisvuoden tilinpäätöstä. Kaksi valtuutettua mainitsi katsovansa tilinpäätöstä esimerkiksi lautakunnan kokouksissa (, joissa tilinpäätöstä peilataan talouden seurantaraporttiin). Kaksi valtuutettua mainitsi, että he katsovat kunnan tilinpäätöstä silloin, kun talousarviota laaditaan. Kaksi valtuutetuista sanoi katsovansa tilinpäätöstä, kun pohditaan uusia investointeja eli katsotaan, miten asia on ollut viime vuonna. Pisimmän ajan valtuutettuna toiminut (H2) sanoi myös tarkastelevansa tilinpäätöksestä lainakannan kehitystä. Lisäksi syiksi tilinpäätöksen lukemiseen sanottiin talouspäätöksien tekeminen ja satunnaiset selvitettävät asiat.

Kolmas tutkimuskysymys: *Minkälaista informaatiota valtuutetut haluaisivat käyttää ja miten edellä mainittua tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää.*

**Kysymys:** Mitä muuta informaatiota kaipaisit, jota et saa mielestäsi nykyisistä tilinpäätöslaskelmista, arvioidaksesi kuntasi taloudellisen tilan terveyttä?

Kolme viidestä valtuutetusta sanoi, etteivät he kaipaa tai osaa kaivata mitään muuta informaatiota. He kaikki olivat olleet jo ainakin yhden kauden valtuutettuina. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, että hän kaipaisi parauksia tilinpäätöksen sähköiseen versioon:

”Musta sanalliset selitykset olis hyvä et, mä tykkäisin siitä et ku mä avaan ton tilinpäätöksen, se tietysti pidentää sitä mut toivoisin et siin olis aina avattuna punasella, tai sit... tuolla sivussa vaikka pienellä tai sillai, et sais auki klikattua, mitä se tarkoittaa. Eli aina ku se tulee esimerkiksi meillä nyt jatkossa sähkösenä, mikä on tosi hieno juttu et se ei tuu enää paperiversiona iso pino vaan sinne, niin siin olis sit semmonen klikki

joka avais et mitäs toi tarkottikaan. Eli se olis hirveen hyvä palvelu just tälläsille jotka ei talousasioita tunne.”

Toinen vuonna 2017 valtuutettuna aloittanut kunnanvaltuutettu (H4) sanoi kaipaavansa tietoa (konkreettisista) vaihtoehtoista, miten taloutta voisi saada paremmaksi (esimerkiksi asiantuntijan arviota).

**Kysymys:** Mitä informaatiota mielestäsi puuttuu tehdessäsi päätöksiä valtuustossa, tietoa, jota tällä hetkellä ei ole tarjolla?

Valtuutettu H1 oli sitä mieltä, ettei oikeastaan puutu mitään tietoa. Valtuutettu H2 kaipasi vain lähinnä yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi talousarvioon. Valtuutettu H3 kaipasi vaikuttavuusarviointeja eri päätöksen seuraamuksista. Yksi valtuutettu (H4) kaipasi tietoja mahdollisista vaihtoehtoista, eli esimerkiksi tietoja, voitaisiinko jostain palveluiden ostoista karsia. Valtuutettu H5 kaipasi ajantasaista tietoa. Hän (H5) kaipaasi, että tilinpäätös tulisi mahdollisimman hyvissä ajoin, ja, että asiat (esimerkiksi talousarvio) tulevat oikeassa ajassa käsittelyyn.

**Kysymys:** Onko jotain tietoja, joita kaipaaisit ja et saa tällä hetkellä, kun haluat muodostaa tilannekuvan talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista?

Kaksi kokeneemmista valtuutetuista sanoi, etteivät he kaipa lisätietoja. Valtuutettu H3 sanoi kaipaavansa jotain vertailutietoja talousarvioista esimerkiksi Kuntaliitoista. Hän (H3) kaipasi esimerkiksi Kuntaliitosta (tilasto)tietoa, mihin kannattaa kiinnittää huomiota. Valtuutettu H4 sanoi, että, koska hän ei ole lautakunnassa hän ei saa talousarvion seurantaraporttia, mutta hän ei kuitenkaan sanonnuta kaipaavansa mitään lisätietoa, mitä hän nyt ei saa. Valtuutettu H5 sanoi, että hän ei tällä hetkellä kaipa mitään lisätietoja, mutta syksyllä (2017) hän olisi kaivannut enemmän tietoa, että ”missä mennään”. Hän (H5) jatkoi kuitenkin, että lisätietoa saa kunnan viranhaltijoilta tarvittaessa.

**Kysymys:** Mitä esteitä oikean kuvan muodostamiseksi ja rajoitteita liittyy nykyiseen talousarvion seurantaraportointiin mielestäsi?

Kaksi valtuutettua eivät keksineet esteitä, joita liittyy oikean tilannekuvan muodostamiseksi talousarviosta ja sen seurantaraportista. Yksi valtuutettu (H2) piti rajoitteena, että talousarvio ja sen seurantaraportti tulevat liian myöhään. Hän (H2) jatkoi, että tulot ja menot kirjataan kirjanpitoon liian myöhään. Ensimmäisen kauden valtuutettu (H3) sanoi, että hänelle aiheuttaa vaikeuksia, kun ei ymmärrä talousarvion ja sen seurantaraportin terminologiaa. Hän (H3) toivoi, että talousarvioon ja sen seurantaraporttiin olisi esimerkiksi eri värisellä fontilla lyhyesti avattu jotain termiä; mitä se kertoo ja, mikä on tärkeää. Lisäksi hän (H3) toivoi, että esimerkiksi punaisella olisi painotettu tärkeitä asioita tai niitä, jotka ovat huonossa asemassa ja vihreällä niitä asioita, jotka ovat hyvällä tasolla.

Tämmöinen väri-informaatio helpottaisi hänen (H3) mukaansa visuaalisena ihmisenä huomaamaan, mitkä luvut ovat huolestuttavia. Valtuutettu H4 piti rajoitteena, että seurantaraportti kertoo vain sen hetkisen tilanteen. Hän (H4) kaipasi tietoa tulevaisuuden näkymistä.

**Kysymys:** Voitteko päätellä tilinpäätöksestä jotain kuntalaisten tyytyväisyydestä esim. kunnan tuottamien palveluiden laadusta? Kaipaatteko lisää tietoa tuotettujen palveluiden laadusta ja kuntalaisten tyytyväisyydestä?

Kaikki valtuutetut olivat sitä mieltä, että kuntalaisten tyytyväisyydestä palveluiden laatuun ei pysty sanomaan mitään tilinpäätöstietojen perusteella. Valtuutettu H1 koki, että kuntalaisten tyytyväisyydestä on saatavilla tarpeeksi kyselytietoja. Toinen valtuutettu (H2) koki, että tieto palveluiden hinta-laatusuhde olisi tarpeellista. Yksi valtuutettu (H5) sanoi saavansa riittävästi tyytyväisyystietoa kuntalaisilta kyselyistä ja suorana palautteena kuntalaisilta päivittäin työnsä kautta. Valtuutettu H3 koki, että kunnan tilinpäätöksestä voi nähdä sen verran palveluiden laadusta, että jos palveluja on leikattu, se ei lisää tyytyväisyyttä. Hän (H3) vielä jatkoi, että palveluita leikkaamalla tai henkilökuntaa vähentämällä tilinpäätös saadaan näyttämään ”kauniimmalta”. Tyytyväisyys kyselyitä hän (H3) ei pitänyt kovin hyödyllisinä, koska:

”...ihminen on hirveen tyytyväinen ku pääsee (palveluun), mä muistan ku X kunta (kunnan nimi poistettu) aikoinaan ulkoisti kaiken palvelunsa Y yritykselle (yrityksen nimi poistettu) ja sit kuntalaisilt kysyttiin kadulla ”ootko tyytyväinen palveluihin”. Totta kai kaikki on tyytyväisiä ku pääsee palveluihin, mut ne ei ollenkaan ajatellu et kunnan talous meni kuralle, ku se menetti verotulot. Ja jos nyt kysytään kuntalaisilt ”oletko tyytyväinen” ne sanois ei, mut sillä hetkellä ne oli. Eli toisin sanoen se ei kerro yhtään mitään viel että kuntalaiset, en mä aliarvioi heidän kokemuksiaan, ymmärräks sä? Se on heidän kokemuksensa, mut se ei kerro palvelujen laadusta vielä mitään. Tai siitä että onko hyvin hoidettu palvelut vai ei.”

Yksi valtuutettu (H4) sanoi, että mittarit eivät monestikaan kerro koko totuutta:

”... Niin, siellä on justinsa strategiasta johdettu joku, että että tavoitteeks että miten on hyvinvoivat asukkaat esimerkiks. Sit siitä on johdettu joku käytännön tavote. Niin, mun mielest se on väkisin revitty, semmonen, ja se ei ollenkaan sitten kerro sitä, totuutta. Mun mielestä niillä ei ollenkaan mitata sitä että voidaanko täällä hyvin. Se on vaan joku. No esimerkiks, no vaikka että hyvinvoiva henkilöstö, niin se mitataan sairaspöissaoloilla. Niin ei se mun mielest kerro.”

### 3.4.2 Haastatteluaineistot tutkimuskysymyksittäin

Seuraavaksi edellisessä luvussa (3.4.1) esitellyistä haastateltavien vastauksista poimittiin tärkeimmät seikat, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiin. Ensimmäisen tutkimuskysymys: *Miten ja minkä informaation perusteella valtuutetut muodostavat käsityksensä kunnan ja kuntakonsernin taloudellisesta tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja tulevista toiminnan ja talouden näkymistä (talouden kestävyys), haasteista sekä riskeistä?*

Kaksi kokenutta valtuutettua oli sitä mieltä, että tilinpäätösisällöstä saa kunnan taloudentilasta oikean, riittävän ja totuudenmukaisen kuvan hyvin, kun otetaan huomioon, että askarruttavia asioita voi kysyä esimerkiksi kunnan talouspäälliköltä. Valtuutetut toivat kuitenkin esiin, että tilinpäätöksestä ei näe, mihin suuntaan ollaan menossa pitkällä aikavälillä, vaan tilinpäätös antaa ihan hyvin kuvan edellisen vuoden talousarvion toteutumisesta. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, että hänelle itselle tilinpäätöksessä on paljon sellaista, mistä ei saa nopeasti oikeaa kuvaa kunnan taloudellisesta asemasta.

Suurin osa valtuutetuista sanoi katsovansa koko tilinpäätöskokonaisuutta muodostaessaan kuvaa kunnan taloudellisesta tilasta. Yksi heistä kuitenkin sanoi, etteivät häntä niinkään kiinnosta tilinpäätöslaskelmat eikä tilinpäätöksen liitetiedot, vaan muut osiot. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, että hän käyttää talouden tilan kuvan muodostamiseksi tilinpäätöksen sanallisia selostusosia, missä on kuvattu ja selitetty asioita. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu mainitsi, että hän katsoo tilinpäätöksestä erityisesti rahoituslaskelmaa, talousjohtajan arviota kunnan taloudellisesta tilanteesta, ja onko toiminnallisiin tavoitteisiin päästy.

Kolme valtuutetuista arvioi tutkimuskunnan nykyisen taloustilanteen hyväksi. Loput kaksi arvioivat kunnan taloustilanteen olevan keskinkertainen. Tosin toinen heistä arvioi, että talous on nyt hyvä, mutta hän on huolissaan tulevaisuudesta ja, että heikompaan suuntaan ollaan menossa. Tätä arviota hän perusteli sillä, että jos soteuudistus toteutuu, niin kunnan rahat eivät riitä investointeihin ja veroprosentti tulee nousemaan, sekä sillä, miten paljon kunnassa on jouduttu leikkaamaan ja alibudjetoimaan sotemenoja. Samainen valtuutettu sanoi myös tekevänsä vertailua muihin kuntiin, vertaamalla esimerkiksi veroprosenttia. Kolme valtuutettua, ketkä arvioivat kunnan taloustilanteen olevan hyvä, sanoivat, että osittain he perustavat arvionsa siihen, että tilikauden tulos on positiivinen (eli ylijäämäinen), tilikauden tulos on ollut positiivinen aika lailla poikkeuksetta, ja, että kunnan talous jäi plussalle (vuonna 2016) reilustikin.

Muodostaakseen kuvan kunnan taloudellisesta asemasta monet valtuutetut sanoivat katsovansa tunnuslukuja ja investointeja. Erityisen monet valtuutetut mainitsivat katsovansa tunnusluvuista lainoja per asukas. Lisäksi valtuutetut sanoivat katsovansa, paljonko investoinneista hoidetaan tulorahoituksella, vuosikatettapoistoista, kassan riittävyttä, kiinteistö- ja yhteisöverotuloja, katetta, konsernin lainakantaa, veroprosenttia, verotuloja ja niiden kehitystä, valtion apuja ja niiden kehitystä, toimintatuottoja prosentteina toimintakuluista, toimintakatetta, vuosikatetta, poistonalaisia investointeja, lainoja, lainanhoitokatetta sekä tilikauden yli- tai alijäämä. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi perustavansa arvion kunnan taloustilanteesta virkamiesten sanoihin, eri tunnuslukujen vertailuun, ja siihen, että vuosikate on ollut positiivinen. Valtuutettu, joka piti kunnan taloustilannetta hyvänä, perusteli arviotaan osittain sillä, työntekijöitä ei ole tarvinnut vähentää tai lomauttaa, ja sillä, että toimintoja ei ole tarvinnut lopettaa. Kukaan valtuutetuista ei sanonut katsovansa erityisesti konsernin (tunnus)lukuja.

Valtuutettujen näkemykset siitä, kuinka hyvin tuloslaskelma kuvastaa kunnan tulosta hajaantuivat. Valtuutetut olivat kuitenkin yksimielisiä, että tuloslaskelman tulos ei yksinään kuvasta kunnan tulosta vaan, että tuloslaskelma yhdessä kaikkien muiden tilinpäätöksen osien kanssa se antaa ihan hyvän kuvan kunnan tuloksesta. Valtuutettu, kenellä oli siviilielämästä taloushallinnosta kokemusta, sanoi, että tuloslaskelma ja tilikauden tulos ei anna oikeaa kuvaa kunnan tuloksesta, sillä hänen mukaansa vuosikatteessa pitäisi ottaa huomioon myös lainanlyhennykset. Yksi valtuutettu sanoi, että tuloslaskelma ei anna koko kuvaa kunnan tuloksesta, koska se kertoo vain yhden vuoden tuloksen. Hänen pitäisi nähdä pitkäaikaväli, ja mihin suuntaan ollaan menossa. Lisäksi hän jatkoi, etteivät tehdyt investoinnit näy tuloslaskelmassa. Viides valtuutettu sanoi, että hänen mielestään tuloslaskelma siinä mielessä kuvastaa kunnan tulosta, kun siitä näkee (vuosi)katteen. Toisaalta hän sanoi, että tuloslaskelma ei anna koko kuvaa, koska siellä on eriä, joita hän ei täysin ymmärrä.

Kaksi valtuutettua oli sitä mieltä, että tase ei sellaisenaan kuvasta kunnan varallisuutta, koska siinä eriä ei ole avattu tarkemmin, ei esimerkiksi tiedetä, keneltä myyntisaamisia on. Yksi valtuutettu sanoi, että kun tase kuvastaa vain yhtä vuotta, se ei hänellä uutena valtuutettuna kerro juurikaan kunnan varoista. Toinen uusi valtuutettu sanoi, että hän ei edes tiedä, mitä tase tarkoittaa. Yksi valtuutettu sanoi, että tase ei kuvasta kunnan varallisuutta niin kuin se oikeasti on, sillä siitä ei käy selkeästi ilmi, mistä varoja on otettavissa. Yhden valtuutetun mielestä tase kuvaa hyvin kunnan velkoja, varsinkin tunnusluku lainakanta per asukas, ja velkojen määrää pystytään myös hyvin vertaamaan kuntien välillä. Myös kaksi muuta valtuutettua sanoivat, että taseessa velkojen ja sitoumusten määrä on läpinäkyvä. Toinen kuitenkin jatkoi, ettei taseelta näy, kenelle velat ovat. Yksi valtuutettu sanoi, että hänen mielestään tase ei kuvasta velkojen määrää. Ensimmäisen kauden valtuutetuilla oli vaikeuksia

hahmottaa taseen perusteella velkojen ja varallisuuden määrän suhteellisuutta, vaan sitä varten pitäisi olla vertailutietoa muista kunnista. Lisäksi kaikki taseen vastattavaa puolen termit eivät ”sano” toiselle uudelle valtuutetulle mitään. Vastaukset siitä, kuinka hyvin tase kuvaa kunnan velkoja ja sitoumuksia siis jakaantuivat.

Suurin osa haastatelluista valtuutetuista koki, että kunnan konsernitilinpäätös ei tee läpinäkyväksi kunnan sitoumuksia, jotka syntyvät konsernin yhteisöissä. Tämän uudet valtuutetut kokivat johtuvan heidän oman osaamisen puutteesta.

Kaksi valtuutettua koki, että tilinpäätöksen avulla pystyy arviomaan kohtuullisen hyvin kunnan talouden tilan terveyttä, jos vaan on tarvittava osaaminen. Vaikkakin toinen heistä koki, että tilinpäätös on liian typistetty. Yksi valtuutettu toi esiin, että kunnan talouden tilan terveyttä tilinpäätöksen perusteella arvioidessa on huomattava, että, jos tänä vuonna jostain (palvelusta) leikataan se saa tilinpäätöksen tänä vuonna näyttämään hyvältä, mutta leikkaukset voivat kostautua tulevaisuudessa ja aiheuttaa moninkertaisia kuluja. Yksi valtuutettu sanoi, että hän käyttää arvioidakseen kunnan talouden tilan terveyttä tilinpäätösasiakirjojen lisäksi seurantaraportteja, joita tulee kuukausittain. Lisäksi valtuutetut sanoivat käyttävänsä talouden tilan arvioinnissa kunnan talousjohdon esityksiä, keskustelewansa kunnan talousjohdon kanssa, uutisia, alueuutisia asiantuntijoiden arvioita, Kuntaliiton nettisivuja, Kuntalehteä, THL:n nettisivuja, eri ministeriöiden nettisivuja, Tilastokeskuksen nettisivuja, muiden kuntien tilinpäätöstietoja ja kyselevänsä tutuilta rahoitusalan ihmisiltä.

Valtuutettujen tietämys kuntakonsernista oli erittäin vaihtelevaa. Ensimmäisen kauden valtuutetut eivät tunteneet kuntansa konsernia ollenkaan. Yksi valtuutettu tuns i kuntakonsernin yhteisöt hyvin ja kahdelle muulla valtuutetulla oli, jossain määrin käsitys kuntakonsernin yhteisöistä. Myöskin konsernitilinpäätöksen rakenne ja sen laadintaperiaatteet olivat suurimmalle osalle valtuutetuista vieraita. Yksi valtuutettu sanoi, ettei kunnan talouden tilan arvioimiseksi nostaisi konsernitilinpäätöksestä esille oikeastaan mitään. Kokenut valtuutettu sanoi, että hän katsoo konsernitilinpäätöksestä lainamäärää, rahamäärää, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta (onko toiminta tuloksellista ja taloudellista). Yksi valtuutettu sanoi vain lähinnä katsovansa, että konsernin toiminta on kannattavaa (tekee ylijäämää). Yksi valtuutettu sanoi olevansa lähinnä kiinnostunut, jos joku konserniyhteisö tekee paljon tappiota. Näistä seikoista voidaan päätellä, että valtuutetut eivät juurikaan voi hyödyntää tai hyödynnä tilinpäätöksestä konsernitietoja muodostaessaan kuvaa kunnan ja kuntakonsernin taloustilanteesta.

Yksi valtuutettu piti konsernin taloustilannetta huonona. Neljä muuta valtuutettua pitivät konsernin taloustilannetta kohtuullisena. Kaikki valtuutetut olivat sitä mieltä, että kunnan taloustilanne ei juurikaan muutu, kun mukaan otetaan koko konsernin näkökulma, koska kohdekunnan muodostama konserni on niin pieni. Kaksi valtuutettua sanoi, että hänen käsitykseensä konsernin taloustilanteesta ei vaikuta muut tietolähteet kuin konsernitilinpäätös. Yksi valtuutettu sanoi saavansa tietoa konsernin taloustilanteesta konserniyhtiöissä työskentelevältä henkilökunnalta. Eräs valtuutettu sanoi saavansa tietoa lehdestä tai, kun kokouksen jälkeen asioista keskustellaan. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi kuuntelevansa konserniasioissa muita, esimerkiksi omasta puolueestaan.

Tilikauden ylijäämästä yksi valtuutettu sanoi, että ylijäämä voi syntyä kunnasta riippumattomista syistä, esimerkiksi myyntitulojen määrä voi yllättää. Toinen valtuutettu koki kunnan tekemän ylijäämän johtuvan alimitoitetuista poistoista. Yksi valtuutettu sanoi, että ylijäämä tuloslaskelmassa ei kerro, että toiminnassa olisi välttämättä onnistuttu. Hän sanoi, että ylijäämä voi tarkoittaa, että veroja on korotettu tai, että palveluiden taso on keho. Eräs toinen valtuutettu piti ylijäämäistä tulosta merkinä siitä, että toiminnassa on onnistuttu, sillä ainakin heidän kunnassa palvelut ovat hyvät, kuntalaiset ovat tyytyväisiä kuntaan, eikä veroprosenttia ole tarvinnut nostaa vuosiin. Myös toinen valtuutettu piti ylijäämää positiivisena asiana, sillä hän koki ylijäämän syntyvän lähinnä valtionosuuksista. Hän koki, että kohdekunnassa veroprosenttissakaan ei ole ahnehdittu, koska se on pysynyt pitkään samana. Valtuutetuilla oli siis erilaisia näkemyksiä tuloslaskelman ylijäämän tulkinnasta.

Valtuutetuilla oli myös kunnan alijäämästä erilaisia näkemyksiä. Kolme valtuutettua toi esiin, että alijäämä voi muodostua ennakoiduista kuluista, joille kukaan ei voi mitään, joten alijäämä ei kerro toiminnan epäonnistumisesta. Yhden heistä mielestä alijäämän jatkuminen monta vuotta kertoo kunnan talouden tilasta, ja siitä, että jotain on pielessä. Hän sanoi, että kunnan kaksi tai kolme vuotta alijäämäinen budjetti ei vielä kerro, että kunnan taloudellinen tilanne olisi huono. Yksi valtuutettu sanoi, että alijäämä voi johtua siitä, että resursseja esimerkiksi henkilöstä on liian paljon. Hänen mukaansa alijäämäinen tulos edellyttää kunnalta sopeuttamistoimia. Eräs valtuutettu koki, että kunnan tekemä alijäämäinen tulos on huono asia, ja kertoo, että kunnassa ei ole haluttu keksiä mitään uutta, eikä miettiä vaihtoehtoja, kuinka alijäämä voitaisiin välttää.

Valtuutetut sanoivat käyttävänsä myös kuntansa talousarviota ja sen seurantaraporttia muodostaessaan tilannekuvaa kunnan taloudesta. Yksi valtuutettu sanoi katsovansa koko talousarviota arvioidessaan tilivelvollisen hallinnon suoriutumista. Toinen valtuutettu sanoi katsovansa talousarviota lautakunnittain, eli kunkin lautakunnan suunnitelmia ja tavoitteita.



Talousarvion toteumatiedoista valtuutetut sanoivat katsovansa seuraavia asioita: verokertymien ja valtionavustusten ennusteiden toteutumista, isoimpien tulojen ja menojen toteutuminen, pääotsikoita, katteita, tunnuslukujen toteutumista, ennusteita työllisyysasteen kehittämisestä, erikoissairaanhoidon kuluja sekä teknisen lautakunnan, sivistyslautakunnan ja perusturvalautakunnan toiminnan toteutumista. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi kysyvän muilta, paljonko yleensä johonkin menee rahaa ja, mikä on normaalia. Erityisesti häntä kiinnosti perusturvan, varhaiskasvatuksen, investointien, lainojen ja veroprocentin toteutuminen.

Kahden valtuutetun mielestä talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus antavat riittävän hyvin mahdollisuuden arvioida hallintokoneiston suoriutumista talousarviossa myönnettyjen resurssien käytöstä. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi voivansa arvioida hallintokoneiston suoriutumista, jos kunnan viranomaiset tai vanhemmat kollegat ”aukaisevat” talousarvion toteumavertailua ja toimintakertomusta. Hän sanoi myös, ettei pysty lukujen perusteella arvioimaan hallintokoneistoa, vaan paremmin sanallisten tietojen perusteella. Hän jatkoi myös, että talousarvion toteumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus eivät anna tarvittavaa informaatiota hallintokoneiston suoriutumisen arvioimiseksi, koska niistä puuttuu tiedot toiminnan vaikutuksista. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu oli sitä mieltä, etteivät talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus kerro, miten hallintokoneisto on suoriutunut, ja että talousarvion toteumalaskelmat ja toimintakertomus antavat tiedot vaan päätasolla. Myös toisen valtuutetun mukaan talousarvion toteumalaskelmat ja toimintakertomus antavat vain pintapuoliset ja pääpiirteittaiset tiedot. Hän oli sitä mieltä, että talousarvion toteumavertailu toimintakertomus eivät välttämättä kerro hallintokoneiston suoriutumisesta, koska tilikauden aikana on saattanut tapahtua jotain yllättävää, jolloin lisärahan tarve ei kerro virkamiehien huonosta toiminnasta.

Toinen tutkimuskysymys: *Mikä on eri talousinformaation (talousarvion ja sen osien, taloussuunnitelman, tilinpäätöslaskelmien, talouden tunnuslukujen, konsernitietojen sekä toimintakertomuksen) merkitys ja keskinäinen tärkeys valtuutettujen kannalta?*

Kolme valtuutettua sanoivat katsovansa koko tilinpäätöskokonaisuutta valtuuston päätöksenteossa. Yksi heistä sanoi katsovansa päätöksenteon yhteydessä tilinpäätöksestä erityisesti talousarvion toteumatietoja. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, ettei juurikaan ota kantaa talousasioihin, joten hän ei niinkään katso tilinpäätösasiakirjoja. Hän sanoi sen sijaan katsovansa tietoa lehdistä ja mediasta. Kaikki valtuutetut sanoivat käyttävänsä konsernitalinpäätöksen läpikäyntiin huomattavasti vähemmän aikaa kuin emokunnan tilinpäätöksen lukemiseen.

Kaikki valtuutetut arvioivat käyttävänsä kuntansa tilinpäätöstä noin kerran kuukaudessa. Yksi valtuutettu sanoi katsovansa tilinpäätöstä, kun kunnanhallituksessa tulee eteen toteutunut talousarvio, niin hän vertaa talousarviota ja edellisvuoden tilinpäätöstä. Kaksi valtuutettua mainitsi katsovansa tilinpäätöstä esimerkiksi lautakunnan kokouksissa (, joissa tilinpäätöstä peilataan talouden seurantaraporttiin). Kaksi valtuutettua mainitsi, että he katsovat kunnan tilinpäätöstä silloin, kun talousarviota laaditaan. Kaksi valtuutetuista sanoi katsovansa tilinpäätöstä, kun pohditaan uusia investointeja. Pisimmän ajan valtuutettuna toiminut sanoi myös tarkastelevansa tilinpäätöksestä lainakannan kehitystä. Lisäksi syiksi tilinpäätöksen lukemiseen sanottiin talouspäätöksien tekeminen ja satunnaiset selvitettävät asiat.

Kaksi valtuutettua arvioi keskustelelevansa kunnan tilinpäätöstiedoista noin joka toinen viikko, eli melko paljon. Yksi valtuutettu sanoi viittanneensa tilinpäätetietoihin tarvittaessa noin kerran noin puolen vuoden aikana, eli aika harvakseltaan. Neljäs valtuutettu sanoi keskustelelevansa kunnan tilinpäätösasiakirjoista talousarvion käsittelyn aikaan viikoittain monia kertoja päivässäkin. Lisäksi hän sanoi katsovansa tilinpäätöstä, kun esiin nousee joku ikävä talousjuttu. Hän lisäsi myös, että välillä voi olla aikoja, jolloin tilinpäätökseen ei tule juurikaan viitattua. Valtuutetut sanoivat keskustelelevansa tai viittaavansa tilinpäätösasiakirjoihin valtuuston kokousten lisäksi esimerkiksi, kun keskustelvat kuntalaisten kanssa, paikallisyhdistyksien kokouksissa, somessa, sähköpostilla ja puhelimitse.

Kaikki valtuutetut pitivät talousarvion toteumavertailuiden katsomista tärkeänä. Valtuutettuja kiinnostivat talousarvion toteumatiedoista erityisesti investointien, perusturvalautakunnan, sivistyslautakunnan ja teknisenlautakunnan tiedot, koska kyseisessä lautakunnassa käsitellään isoja rahamassoja. Kaksi valtuutettua sanoivat katsovansa tarkkaan kaikkien hallintokuntien lukuja toteutumista, eli onko talousarviossa pysytty vai, onko tullut isoja poikkeamia budjettiin. Seuraava valtuutettu sanoi, että häntä kiinnostaa siviiliammattinsa takia erityisesti sotelukujen toteutuminen. Lisäksi yhtä valtuutettua kiinnostivat hankinnat, korjaukset ja henkilöstökulujen toteutuminen. Yhtä valtuutettua kiinnosti erityisesti verokertymien ja valtionavustusten ennusteiden toteutuminen. Yhtä valtuutettua kiinnostivat erityisesti tunnusluvut ja niiden toteutuminen, sekä varhaiskasvatuksen, lainojen ja veroprosentin toteutuminen. Yksi valtuutettu sanoi katsovansa talousarvion osista ja toimintakertomustiedoista muun muassa pääotsikoita, katteita, tuloja ja menoja. Erityisesti eräs valtuutettu mainitsi katsovansa erikoissairaanhoidon kuluja. Hän sanoi katsovansa talousarvion tietoja lautakunnittain, eli kunkin lautakunnan suunnitelmia ja tavoitteita. Lisäksi hän sanoi olevansa kiinnostunut, mitä tulevaisuuden suunnitelmia on, mitä paikkoja kaavoitetaan ja mitä rakennetaan. Valtuutettuja kiinnostaa siis hyvin monet eri asiat talousarvion toteumavertailusta ja talousarviosta.

Kolme viidestä valtuutetusta sanoi katsovansa kuntansa talousarviota ja sen seurantaraporttia muodostaakseen tilannekuvaa kunnan taloudesta vain harvoin itsekseen, vaan lähinnä kunnanhallituksessa ja valtuustossa. Yksi valtuutettu sanoi katsovansa talousarviota ja sen seurantaraporttia kerran viikossa. Muut valtuutetut sanoivat katsovansa niitä harvemmin noin kerran kuukaudessa tai neljännes vuosittain.

Kunnanpäättäjät pitivät koko tilinpäätöskokonaisuutta tärkeänä muodostaessa kuvaa kunnan talouden tilasta. Yksi valtuutettu kuitenkin sanoi, ettei häntä niinkään kiinnosta tilinpäätöslaskelmat eikä tilinpäätöksen liitetiedot, vaan muut tilinpäätöksen osiot. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, että hän käyttää erityisesti tilinpäätöksen sanallisia selostusosia, missä on kuvattu ja selitetty asioita. Monet valtuutetut sanoivat katsovansa tilinpäätöksestä erityisesti investointeja ja tunnuslukuja yleisesti. Erityisesti he mainitsivat katsovansa tunnusluvuista lainakannan (lainat per asukas) kehitystä. Yksi valtuutettu mainitsi katsovansa tilinpäätöksestä erityisesti rahoituslaskelmaa, talousjohtajan arviota kunnan taloudellisesta tilanteesta, poistonalaisia investointeja, tilikauden tulosta ja tulo-rahoitusprosenttia. Lisäksi yksi valtuutettu sanoi, että tilinpäätöksen yksityiskohdista häntä kiinnostaa kunnan maksuvalmius, sekä mitkä ovat tuotot esimerkiksi maan myynnistä. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, että häntä kiinnostaa erityisesti kate, konsernin lainakanta, veroprocentti, ja onko toiminnallisiin tavoitteisiin päästy, koska ne eivät ole pelkkiä numeroita. Eräs valtuutettu sanoi, että kunnan tilinpäätöksen tiedoista häntä kiinnostavat erityisesti verotulot ja niiden kehitys (trendi), sekä valtion avut ja niiden kehitys. Myös toinen valtuutettu sanoi, että häntä kiinnostavat, miten verot ovat kehittyneet. Häntä kiinnosti, ovatko lainat ja verot olleet odotuksien mukaisia. Pitkään valtuutettuna toiminut sanoi, että häntä kiinnostavat tunnusluvuista tuloveroprocentti ja toimintatuotot prosentteina. Yksi valtuutettu sanoi, että tunnusluvuista häntä kiinnostaa lainakannan lisäksi lähinnä vain kertynyt ylijäämä (molemmat taseen tunnuslukuja), muuten häntä kiinnostaa vain konkreettiset summat. Yksi valtuutetuista sanoi, että häntä kiinnostaa tilikauden yli- tai alijäämä ja vain vähän tunnusluvut. Kukaan valtuutetuista ei sanonut katsovansa tilinpäätöksestä erityisesti konsernin (tunnus)lukuja.

Neljä viidestä valtuutetusta piti talousjohdon esityksiä kunnan talouden tilasta hyvinä ja luotettavina. Yksi valtuutettu ei pitänyt talousjohdon näkemyksiä tärkeinä, koska kun joku sanallisesti asioita kertoo, asiat helposti unohtuvat. Yksi valtuutettu ei sanonut käyttävänsä muita tietolähteitä kuin tilinpäätösasiakirjoja. Muut valtuutetut sanoivat käyttävänsä muita tietolähteitä esimerkiksi: lehtiä ja eri nettisivuja. Valtuutetut arvioivat käyttävänsä näitä ”muuta informaatiolähteitä” noin 12:sta 20:een kertaa vuodessa. Neljä valtuutettua arvioi keskustelelevansa kunnan taloudesta kunnan talousjohtajan

tai muun viranhaltijan kanssa noin yksi—kaksi kertaa kuukaudessa. Yksi kokenut valtuutettu sanoi, ettei hänen juurikaan tarvitse keskustella kunnan talousjohdon kanssa ymmärtääkseen kunnan taloutta.

*Minkälaista informaatiota valtuutetut haluaisivat käyttää ja miten edellä mainittua tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää?*

Kolme viidestä valtuutetusta sanoivat, etteivät he kaipaa mitään muuta informaatiota nykyisten tilinpäätöslaskelmien lisäksi arvioidakseen kuntansa talouden tilan terveyttä. He kaikki olivat jo vähintään toisen kauden valtuutettuja. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu kaipasi, että tilinpäätöslaskelmien sähköisiä versioita voisi parantaa. Hän ehdotti, että sähköisestä tilinpäätöksestä pystyisi klikkaamaan auki selityksen, mitä jokin asia tarkoittaa. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi kaipaavansa nykyisten tilinpäätöslaskelmien lisäksi tietoa (konkreettisista)vaihtoehtoista (esimerkiksi asiantuntijan arviota), miten kunnan taloutta voisi saada paremmaksi. Hän kaipasi valtuustopäätöksentekoon myös tietoa vaihtoehtoista, eli esimerkiksi tietoja voitaisiinko jostain palveluiden ostoista karsia. Toisen kauden valtuutettu sanoi, ettei puutu mitään informaatiota tehdessä päätöksiä valtuustossa. Yksi valtuutettu kaipasi valtuustopäätöksentekoon yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi talousarvioon. Yksi valtuutettu kaipasi valtuustopäätöksentekoon vaikuttavuusarviointeja eri päätöksien seuraamuksista. Eräs valtuutettu toi esiin, että valtuustopäätöksentekoa auttaisi, että tilinpäätös tulisi mahdollisimman hyvissä ajoin.

Talousarvion ja siihen liittyvien muutostarpeiden seuraamiseksi neljä viidestä valtuutetuista ei kaivannut mitään lisätietoja, mitä nyt ei ole saatavilla. Yksi heistä kuitenkin sanoi, että jos jotain tietoa tarvitsee, lisätietoa saa tarvittaessa kunnan viranhaltijoilta. Ensimmäisen kauden valtuutettu kaipasi talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista vertailutietoja esimerkiksi Kuntaliitosta. Hänen mukaansa Kuntaliitosta voisi olla jotain (tilasto)tietoa, mihin huomiota kannattaa kiinnittää. Yksi valtuutettu sanoi, että talousarvio ja sen seurantaraportti tulevat liian myöhään ja, että tulot ja menot kirjataan kirjanpitoon liian myöhään. Ensimmäisen kauden valtuutettu piti ongelmana, ettei hän tunne talousarvion ja sen seurantaraportin terminologiaa. Hän ehdotti, että talousarvioon ja sen seurantaraporttiin olisi esimerkiksi erivärisellä fontilla lyhyesti avattu jotain termiä; mitä se kertoo ja, mikä on tärkeää. Lisäksi hän toivoi, että esimerkiksi punaisella olisi painotettu tärkeitä asioita tai niitä, jotka ovat huonolla tasolla ja vihreällä niitä lukuja asioita, jotka ovat hyvällä tasolla. Yksi valtuutettu piti talousarvion seurantaraportin rajoitteena, että seurantaraportti kertoo vain sen hetkisen tilanteen. Hän kaipaasi tietoa tulevaisuuden näkymistä.

Kahden valtuutetun mielestä tilinpäätöksestä saa nykyisellään tarvittavat tiedot ja kohtuullisen hyvän kuvan kunnan talouden tilasta, jos on vain tarvittava osaaminen. Toisen heistä piti kuitenkin nykyistä tilinpäätöstä liian typistettynä. Hänen mielestään tilinpäätöksessä tietoja pitäisi olla tarkemmin eriteltynä, esimerkiksi, kenelle korkomenot menevät. Yksi valtuutettu toi esiin, että kuntien palveluiden laadusta ei tiedetä tilinpäätöksestä mitään, vaikka kulut tilinpäätöksestä nähdäänkin. Lisäsihän toi esiin, että kustannuksia olisi hyvä vertailla esimerkiksi naapurikuntiin, mutta tulisi kuitenkin huomioida, että lukujen taakse liittyy tulkintaa, eivätkä ne siten ole täysin yksiselitteisiä ja suoraan vertailukelpoisia, sillä esimerkiksi palveluiden laatua on vaikea arvioida. Myös toinen valtuutettu toikin esiin, että tarvittaisiin tietoa palveluiden hinta-laatusuhteesta. Yksi valtuutettu toi myös esiin, että mittarit, joita esimerkiksi kuntastrategiassa asetetaan mittaamaan tavoitteita, eivät välttämättä onnistu kuvaamaan asioiden todellista laitaa.

Yhden valtuutetun mielestä talousarvion toteumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus eivät anna tarvittavaa informaatiota, koska niistä puuttuu tiedot toiminnan vaikutuksista. Kun taas kaksi valtuutettu oli sitä mieltä, että talousarvion toteumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus antavat hyvin tarvittavat tiedot. Kahden valtuutetun mukaan talousarvion toteumalaskelmat ja toimintakertomus antavat vain pintapuoliset ja pääpiirteiset tiedot. Toisen heistä mukaan kuitenkin riittää, että tilinpäätöksessä on vain tärkeimmän ja isoimmat asia, ettei tilinpäätösasiakirja tule liian pitkä.

### **3.4.3 Kyselylomakkeet**

Määrällisiä tuloksia tutkimukseen saatiin lomakekyselystä, jossa valtuutetut arvioivat asteikolla täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä (1-5) kuntansa tilinpäätöksen hyödyntämiseen liittyviä väitteitä. Seuraavaan taulukkoon (taulukko 2) on koottu haastateltujen valtuutettujen vastaukset väitteisiin ja laskettu vastauksien keskiarvo.

## Taulukko 2.

## Kyselylomakkeen tulokset

	Täysin eri mieltä				Täysin samaa mieltä	
Väitteet	1	2	3	4	5	Keskiarvo
1. Voin ajatella käyttäväni tilinpäätöstä useasti		20 %	20 %	20 %	40 %	3,8
2. Mielestäni kuntani tilinpäätöskokonaisuus laskelmineen on tarpeettoman monimutkainen	20 %	40 %	20 %		20 %	2,6
3. Mielestäni kuntani tilinpäätös laskelmineen on käyttäjäystävällinen		20 %	80 %			2,8
4. Tarvitsen talousasiantuntijan apua, jotta voin käyttää kuntani tilinpäätöstä	20 %	40 %		40 %		2,6
5. Kuntaani kuvaava laaja informaatio on hyvin koottu yhteen kuntani tilinpäätöksessä			20 %	80 %		3,8
6. Kunnan tilinpäätökseen sisältyy liikaa epäjohdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia	40 %	60 %				1,6
7. Uskon, että suurin osa ihmisistä pystyy omaksumaan tilinpäätöstiedon nopeasti	20 %	20 %	60 %			2,4
8. Mielestäni kuntani tilinpäätöstiedon käyttäminen on hankalaa	20 %	40 %		20 %	20 %	2,8
9. Olen kykenevä käyttämään kuntani tilinpäätöstietoja varmalla tavalla		40 %	20 %	20 %	20 %	3,2
10. Minun pitäisi opiskella paljon pystyäkseni käsittelemään kuntani tilinpäätöstä	20 %	40 %		20 %	20 %	2,8

Monen väittämän kohdalla valtuutettujen vastaukset hajaantuivat melko paljonkin, ja vain muutaman väittämän kohdalla vastaus ”samaa mieltä” tai ”eri mieltä” painottui. Väittämän ”Voin ajatella käyttäväni tilinpäätöstä useasti” valtuutetut olivat enimmäkseen saman mielisiä väittämän kanssa. Väittämässä ”Mielestäni kuntani tilinpäätöskokonaisuus laskelmineen on tarpeettoman monimutkainen” haastateltavien vastaukset sijoituivat molempiin ääripäihin ja niiden väliin. Vastauksien keskiarvo painottui kuitenkin kannalle, että tilinpäätös ei ole tarpeettoman monimutkainen. Tätä vastauksien jakaumaa selittää valtuutettujen erilaiset taustat, eli muun muassa valtuustokokemuksen pituus, koulutus ja työkokemus. Kukaan valtuutetuista ei pitänyt kunnan tilinpäätöstä käyttäjäystävällisenä tai täysin ”ei-käyttäjäystävällisenä”. Väittämän ”Tarvitsen talousasiantuntijan apua, jotta voin käyttää kuntani tilinpäätöstä” kohdalla valtuutettujen vastaukset hajaantuivat. Molemmat ensimmäisen valtuustokauden valtuutetut olivat samaa mieltä väitteen kanssa, loput kolme valtuutettua olivat eri mieltä väittämän kanssa. Tämä tulos on johdonmukaisesti linjassa myös valtuutettujen haastatteluiden kanssa; kokeneemmat valtuutetut ovat varmempia tilinpäätöstietojen käyttäjiä kuin ensimmäisen kauden valtuutetut. Valtuutetut olivat hyvin saman mielisiä siitä, että kuntaa kuvaava laaja informaatio on hyvin koottu yhteen kunnan tilinpäätöksessä. Valtuutetut olivat myöskin saman mieltä siitä, että heidän mielestään kunnan tilinpäätökseen ei sisälly

liikaa epäjohdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia. Valtuutettujen vastaukset väittämään ”Uskon, että suurin osa ihmisistä pystyy omaksumaan tilinpäätöstiedon nopeasti” vaihtelivat arvojen 1-3 välillä.

Vastaajien vastaukset jakaantuivat vahvasti väitteen ”Mielestäni kuntani tilinpäätöstiedon käyttäminen on hankalaa” kohdalla. Tässä valtuutettujen vastauksien jakaantumista selittää valtuustokokemuksen pituus. Ensimmäisen kauden valtuutetut olivat samaa mieltä väittämän kanssa ja pitempää valtuutettuina olleet olivat erimieltä väittämän kanssa. Myös väittämän ”Olen kykenevä käyttämään kuntani tilinpäätöstietoja varmalla tavalla” kohdalla valtuutettujen vastaukset jakaantuivat eri arvoille. Tämänkin vastauksien jakauma selittyy sillä, että pidempään valtuutettuna olleet ja sellaiset, keillä on siviilielämästä pohjaa taloushallinnosta, kokivat olevansa kykeneviä käyttämään tilinpäätöstä varmalla tavalla. Sellaiset henkilöt, keillä ei ollut aiempaa valtuustokokemusta tai työstään kokemusta taloushallinnosta, eivät kokeneet olevansa kykeneviä käyttämään tilinpäätöstä varmalla tavalla. Myös viimeisen väittämän ”Minun pitäisi opiskella paljon pystyäkseni käsittelemään kuntani tilinpäätöstä” osalta vastaukset jakaantuivat ääripäiden välillä. Tässäkin vastauksien jakaumaa selittää valtuustokokemuksen pituus, sekä taloushallintokokemus opinnoista ja siviilityöstä.

### **3.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti**

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden, eli reliabiliteetin, arviointiin ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita. Laadullisen tutkimuksen reliabiliteetin kannalta olennaista on tutkimuksen toteutuksen objektiivisuus. Tutkimuksen objektiivisuuden osalta on tarkasteltava havaintojen luotettavuutta ja puolueettomuutta. Puolueettomuudella tarkoitetaan, että ”suodattuuko” haastateltavien kertomukset tutkijan oman näkemyksen läpi. Eli vaikuttaako esimerkiksi tutkijan ikä, uskonto, poliittinen asenne tai virka-asema, miten hän kuulee ja havainnoi haastateltavien vastauksia. Laadullisessa tutkimuksessa on myönnetty, että näin väistämättä tapahtuu, koska tutkija luo ja tulkitsee tutkimusasetelmaa. Tärkeitä vaiheita laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen objektiivisuuden kannalta ovat: tutkimuksen kohteen ja tarkoituksen määrittely, aineiston keruu, tutkimuksen tiedonantajien (= tässä tutkimuksessa haastatellut valtuutetut) valinta, aineiston analyysi ja tutkimuksen raportointi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 131–138.)

Tässä tutkimuksessa haastateltavien määrä oli viisi. Heidät valittiin tiedustelemalla kohdekunnasta, ketkä kunnanvaltuutetuista olisivat kiinnostuneita osallistumaan tutkimukseen. Haastateltavien valinta vaikuttaa siis olennaisesti tutkimuksen validiteettiin ja reliabiliteettiin, sillä jos tutkimukseen olisivat osallistuneet eri valtuutetut, voisivat tutkimustulokset olla erilaisia. Toinen asia, mikä voi

vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin, on aineiston analysointi. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset voisivat olla erilaisia, jos kerättyä aineistoa olisi analysoinut joku toinen. Aineiston analysointiin vaikuttavat tutkijan (aineistoin käsittelijän) omat näkemykset. Toisaalta voi olla myös etu, että haastatteluaineistoa analysoi sama henkilö, joka haastatteluaineistot on kerännytkin. Tapasin itse haastateltavat ja kuulin heidän vastauksensa, joten pystyin siinä tilanteessa esittämään mielestäni oleellisia lisä- ja jatkokysymyksiä ja siten minulla oli analysoidessa käytössä kaikki kaipaamani aineisto. Lisäksi, kun tein sekä haastattelut että niiden analysoinnin itse pääsin kuulemaan haastateltavien puheista painotuksia, epävarmuuksia ja epäröintejä.

Tutkimuksen validiteetin ja reliabiliteetin osalta on myös olennaista, miten tutkimuksen raportointi esitetään. Mahdollisimman hyvän validiteetin ja reliabiliteetin aikaansaamiseksi tutkimus pitää selostaa raportissa mahdollisimman yksityiskohtaisesti, jotta tutkimuksen kulusta tulee varmasti riittävästi tietoa. Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös, jos ulkopuolinen taho tarkastaa tutkimusprosessin. Tämä toteutuu tällaisissa pro gradu -tutkimuksissa, koska mukana on ohjaaja, jonka kanssa tutkimusprosessin toteutuksesta keskustellaan. Tutkimuksen validiteettiin ja reliabiliteettiin voi vaikuttaa myös, jos haastattelukysymykset eivät ole tarpeeksi yksityiskohtaisia, tarkkoja ja systemaattisia. Tässä tutkimuksessa oli mahdollisesti niin, että kaikki kysymykset eivät olleet tarpeeksi selkeitä kohderyhmälle, sillä välillä oli havaittavissa, etteivät kaikki haastateltavat aina täysin ymmärtäneet haastattelukysymyksiä.

Haastattelututkimuksen reliabiliteettia voidaan lisätä kysymällä sama kysymys haastateltavilta eri muodossa moneen kertaan. Tämä toteutui tutkimuksessa vähän huomaamattakin, kun havaittiin, että Saksasta saadussa kysymyspohjassa samantyylliset kysymykset toistuivat useaan kertaan. Toinen keino parantaa tutkimuksen reliabiliteettia on varmistaa havainnot sekä haastatteluin että esimerkiksi tilastoin. Tämän tutkimuksen aiheesta ei ollut helposti löydettävissä tilastotietoa, mutta haastatteluita täydennettiin kuitenkin kyselylomakkeella. Tutkimuksen luotettavuutta lisää, että tutkimukseen eivät vaikuttaneet organisatoriset seikat kuten tutkimuksen rahoitus, sillä en saanut osaltani tutkimuksen tekemiseen rahoitusta. (Koskinen ym. 2005, 255.)

Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen tulkinnan loogisuutta, ristiriidattomuutta, sekä sitä, voidaanko tutkimuksen tulkinta yleistää muihinkin kuin tutkittuihin tapauksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tutkijan on tutkimuksessaan osoitettava, että tutkimuksen löydöt eivät perustu esimerkiksi vääriin haastattelukysymyksiin tai haastattelulausumiin taikka havaintoihin, jotka ovat tehty epätavallisesta tilanteesta. Validiteetti tarkoittaa siis myös tutkimustulosten yleistettävyyttä. Tämän tutkimuksen tulosten yleistettävyyden ongelmana on havaintojen pieni määrä, joista ei voida



välttämättä tehdä luotettavia yleistyksiä. Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto (viisi haastattelua) on melko suppea, joten tulokset eivät välttämättä ole täysin valideja. Tutkimus on kuitenkin osa laajempaa tutkimuksien kokonaisuutta, joten saadaan kaikista tutkimuksista yhdessä enemmän todistusarvoa. Tutkimuksen sekä validiteettiin että reliabiliteettiin vaikutti myös se, että kaksi valtuutetuista oli ensimmäisen kauden kunnanvaltuutettuja. Heillä ei ollut haastattelujen tekoaikana vielä paljoa käytännön kokemusta valtuutettuna olemisesta. Lähtökohtaisesti tutkimukseen olisi haluttu pidemmän valtuustokokemuksen omaavia valtuutettuja, koska heillä on pitemmältä ajalta käytännön kokemusta kunnan tilinpäätös- ja talousarviotietojen käytöstä. Toisaalta oli hyvä, että tutkimuksessa oli mukana myös kokemattomia kunnanvaltuutettuja. Tällöin saatiin tietoa uusina kunnanvaltuutettuina aloittaneiden henkilöiden talousinformaation käytöstä, ymmärtämisestä ja tulkinnasta. (Koskinen ym. 2005, 254.)

Tutkimuskysymykset annettiin haastateltaville etukäteen tutustuttaviksi. Toisaalta voi ajatella, että silloin haastateltavat ehtivät perehtyä aiheeseen ja heiltä saa laajoja vastauksia haastattelukysymyksiin. Huomioisin kuitenkin myös, että tutkimuksen reliabiliteettiin voi vaikuttaa, että haastateltavat saavat kysymykset etukäteen, joten he voivat halutessaan perehtyä kunnan tilinpäätös ja talousarvio asiakirjoihin vaikuttaakseen ”tietäväisimmiltä” aiheesta. En kuitenkaan koe, että haastateltavat olisivat näin tehneet. Tutkimuksen reliabiliteettiin vaikuttavana tekijänä on huomioitava mahdollisuus, että johdattelin haastateltavia haastattelukysymyksiä esittäessäni. Pysin välttämään tekemästä niin, mutta välillä saadakseni haastateltavista enemmän ”irti”, kysyin heiltä esimerkkien avuin, mitä tilinpäätös- tai taloussuunnittelutietoja he mahdollisesti käyttävät.

Havaintojen toistettavuus on tärkeä osa tieteellistä tutkimusta. Mikäli havainnot ovat toistettavissa, voidaan sanoa, että ilmiö on todellinen ja esitetty tulkinta voidaan hyväksyä. Uskon, että jos tutkimus toistettaisiin uudelleen, tutkimustulokset olisivat hyvin samankaltaisia. Toisaalta voidaan pohtia, saataisiinko erilaisia tuloksia, jos tutkimus toteutettaisiin eri menetelmällä. Eli jos tutkimus toteutettaisiin haastattelututkimuksen sijaan esimerkiksi kokonaan lomakekyselynä. Uskon, että tällöin tutkimuksen tulokset saattaisivat hieman erota nyt saaduista tuloksista, mutta luotan, että ne olisivat kuitenkin hyvin paljon samansuuntaisia nyt saatujen tuloksien kanssa. (Koskinen ym. 2005, 258.)

Tutkimus ei ole täydellisesti validi ja reliaabeli, mutta oleellista on muistaa, että tutkimuksen tarkoitus on viime kädessä pyrkiä luomaan uutta tietoa. (Koskinen ym. 2005, 253.)

## 4 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA NIIDEN TULKINTA

Tutkimuksen tulokseksi saatiin sanallinen arvio kuntapäättäjien talousinformaation hyödyntämisestä. Tutkimuksessa haluttiin saada haastatteluiden perusteella selville, mitkä tiedot kunnan tilinpäätöksestä ja taloussuunnittelutiedoista ovat kunnanvaltuutetuilla tärkeitä erityisesti kunnan taloudentilan arvioinnissa. Tutkimuksessa oli myös haastatteluja tukeva lomakekysely, josta saatiin vähän myös kvantitatiivista arvioita valtuutettujen talousinformaation hyödyntämisestä. Tutkimusongelmana tutkimuksessa oli selvittää: kuinka kuntapäättäjät käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja, ja mitä tietoja he niistä erityisesti hyödyntävät kunnan taloudentilan arvioinnissa. Kuinka kuntapäättäjät ymmärtävät kunnan talous- ja laskentatietoja tarkoitettiin sekä sen selvittämistä, kuinka hyvin he itse kokevat niitä ymmärtävänsä sekä sen selvittämistä, kuinka hyvin he tämän tutkimuksen perusteella ymmärtävät kunnan talous- ja laskentatietoja. Laajempaa tutkimustehtävänä tutkimuksessa selvitettiin, mitä talousinformaatiota kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat nykyisten tietojen lisäksi tukemaan taloudentilan arviointia. Tutkimuksesta haluttiin saada myös tietää, onko saman kunnan valtuutetuilla erilaisia näkemyksiä kuntansa taloudellisesta tilanteesta, ja ovatko nämä valtuutettujen arviot kunnan taloustilanteesta linjassa kunnan taloudellisten tunnuslukujen kanssa.

Tutkimuksessani tutkittiin vain yhtä kuntaa, joten täysin yleistettäviä tuloksia tutkimuksesta ei saatu, mutta ainakin saatiin käsitystä tutkimuksen kohdekunnan tilanteesta, ja lisäksi koska tutkimus oli osa laajempaa tutkimuskokonaisuutta, voi tutkimuksista kokonaisuutena tehdä mahdollisesti laajempia päätelmiä kuntapäättäjien talousinformaation käytöstä ja tulkinnasta. Tutkimuksessa tutkittiin kuntien tilinpäätös- ja taloussuunnittelutietoja, joiden ominaisuuksiin vaikuttaa lainsäädännön ohjeistukset. Tämä tukee tutkimustuloksien yleistettävyyttä, sillä tutkitaan yleisten säännösten mukaan tuotettua tietoa, jota laaditaan samojen periaatteiden mukaan kaikissa Suomen kunnissa.

Tutkimuksella saatavia tietoja voidaan käyttää luottamushenkilöiden talousosaamisen vahvistamiseen, taloudellisen päätöksenteon ja johtamisen kehittämiseen, sekä talousinformaation sisällön kehittämiseen. Kohdekunta saa myös haltuunsa tutkimuksen tulokset, joten se voi myös osaltaan perehtyä tuloksiin ja hyödyntää niitä.

## 4.1 Haastattelut

Kohdassa 3.4.1 Haastatteluaineistot vastaukset haastattelukysymyksiin jaoteltiin tutkimuskysymyksittäin. Tässä luvussa tutkimuskysymyksien vastauksien perusteella vastataan tutkimusongelmaan ja tutkimustehtävään.

### 4.1.1 Kuntapäättäjien kunnan talous- ja laskentatietojen käyttö, ymmärrys ja tulkinta

Ensiksi vastataan tutkimusongelman kohtaan; kuinka kuntapäättäjät *oman arvionsa mukaan* käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja:

Valtuutetut olivat sitä mieltä, että kunnan tilinpäätöstiedoista saa riittävän hyvän kunnan talouden tilasta, jos on tarvittava osaaminen ja askarruttavia asioita voi tarvittaessa kysyä esimerkiksi kunnan talousjohtajalta. Valtuutetut arvioivatkin keskustelewansa kunnan taloudesta kunnan talousjohtajan tai muun viranhaltijan kanssa noin kuukausittain. Valtuutetut sanoivat kuitenkin, että tilinpäätöksestä näkee vain suuret linjat ja sen hetkisen tilanteen, eikä tilinpäätöksestä näe, mihin suuntaan kunnan talous on menossa. Valtuutettujen mukaan tilinpäätöksestä näkee kuitenkin hyvin yhden vuoden talousarvion toteutumisen. Ensimmäisen kauden valtuutetut toivat esiin, että heille tilinpäätöksessä on paljon sellaista sisältöä, joiden perusteella he eivät osaa analysoida kunnan taloudellista asemaa.

Suurin osa valtuutetuista koki talousarvion toteumavertailun ja toimintakertomuksen antavan riittävän hyvin mahdollisuuden arvioida tilivelvollisen hallintokoneiston suoriutumista talousarviossa myönnettyjen resurssien käytöstä, kun otetaan huomioon, että epävarmemmat tilinpäätöstietojenkäyttäjät voivat tarvittaessa kysyä selvennyksiä kunnan viranhaltijoilta tai vanhemmilta kollegoilta. Vaikkakin kaksi valtuutettua sanoi, että talousarvion toteumavertailut ja toimintakertomus antavat tiedot vain päätasolla. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi kysyvänsä muilta, paljonko johonkin yleensä menee ja mikä on normaalia. Ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi käyttävänsä hallintokoneiston suoriutumisen arvioimiseen enemmän talousarvion toteumavertailun ja toimintakertomuksen sanallisia tietoja, eikä niinkään lukuja. Yksi valtuutettu toi esiin, että talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus eivät anna tarvittavaa informaatiota hallintokoneiston arvioimiseksi, koska niistä puuttuvat tiedot toiminnan vaikutuksista. Yksi valtuutettu toi myös esiin, että talousarvion toteumavertailu ja toimintakertomus eivät välttämättä kerro hallintokoneiston suoriutumisesta, koska tilikauden aikana on saattanut tapahtua jotain yllättävää, jolloin esimerkiksi lisärahan tarve ei kerro hallintokoneiston huonosta suoriutumisesta.

Kunnanvaltuutetut sanoivat katsovansa talousarviota ja sen seurantaraporttia muodostaessaan tilannekuvaa talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista viikoittain—neljännesvuosittain. Ensimmäisen kauden valtuutetut sanoivat harvoin katsovansa talousarviota ja sen seurantaraporttia itsenäisesti, vaan ainoastaan lähinnä kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa.

Valtuutettujen tulkinnan mukaan kunnan tilinpäätöksessä tuloslaskelman tilikauden tulos (yli- tai alijäämä) ei yksinään kuvasta kunnan tulosta, vaan yhdessä muiden tilinpäätöksen osien kanssa ja, jos pitemmän aikavälin kehitys on nähtävillä. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu kuitenkin sanoi, että hänelle tuloslaskelma ei täysin kuvasta kunnan tulosta, koska siinä on eriä (termejä), joita hän ei täysin ymmärrä. Taseesta haastatellut kunnanpäättäjät olivat sitä mieltä, että se ei sinällään kuvasta kunnan varallisuutta ja velkoja, koska siinä eriä ei ole avattu tarkemmin. Ensimmäisen kauden valtuutetuille tase käsitteenä, mitä se tarkoittaa, oli vaikea ymmärtää. Lisäksi osalla valtuutetuilla oli vaikea tulkita taseen lukujen suhteellisuutta (mikä on paljon, ja mikä vähän).

Tuloslaskelman yli- ja alijäämän tulkinnasta valtuutetuilla oli erilaisia näkemyksiä. Osa valtuutetuista piti ylijäämä kunnan toiminnan onnistumisena. Kun taas osa koki ylijäämän syntyvän esimerkiksi liian pieninä tehdyistä poistoista, tai siitä, että veroja on nostettu tai, että palveluiden taso on huono. Sitä, että ylijäämä tarkoittaa kunnan toiminnassa onnistumista perusteltiin sillä, että tutkimuskunnassa palvelut ovat hyviä, kuntalaiset ovat tyytyväisiä, veroprosenttia ei ole tarvinnut vuosiin nostaa, sekä sillä, että ylijäämä syntyy valtionosuuksista. Yksi valtuutettu toi esiin, että kunnan tulosta voidaan saada näyttämään kauniimmalta tekemällä leikkauksia, mutta leikkaukset voivat kostautua ja aiheuttaa moninkertaisia kuluja tulevaisuudessa. Monet valtuutetuista kokivat kunnan alijäämän syntyvän ennakoimattomista kuluista, joten he eivät pitäneet alijäämää toiminnan järjestämisessä epäonnistumisena. Yksi valtuutettu toi esiin, että pari—kolme vuotta kunta voi tehdäkin alijäämäistä tulosta, ja yleensä pyrkiä noin nollatulokseen. Alijäämän jatkuminen pidempään nähtiin kertovan kunnan talouden tilan ongelmista. He, jotka kokivat alijäämän tarkoittavan kunnan toiminnassa epäonnistumista, perustelivat sitä sillä, että alijäämä voi johtua liian suuresta henkilöstömäärästä tai siitä, että kunnassa ei ole haluttu keksiä mitään uutta, eikä ole mietitty, miten alijäämä voitaisiin välttää.

Kunnanvaltuutettujen tietämys kuntakonsernista oli hyvin vaihtelevaa. Ensimmäisen kauden valtuutetut eivät tunteneet lainkaan kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä. Kokeneemmilla valtuutetuilla oli jossain määrin käsitystä kuntakonserniin kuuluvista yhtiöistä. Konserni tilinpäätöksen rakenne ja laadintaperiaatteet olivat valtuutetuille vieraita. Valtuutetut sanoivat käyttävänsä konsernitilinpäätöksen läpikäyntiin huomattavasti vähemmän aikaa kuin kunnan tilinpäätöksen

lukemiseen. Valtuutettujen mielestä kunnan taloustilanne ei juurikaan muutu, kun mukaan otetaan koko konsernin näkökulma, koska kohdekunnan muodostama konserni on niin pieni. Kaksi valtuutettua sanoivat muodostavansa käsityksen konsernin taloustilanteesta konsernitilinpäätöksen perusteella. Yksi valtuutettu sanoi saavansa tietoa konsernin taloudesta konserniyhtiöissä työskenteleviltä henkilöiltä. Eräs toinen valtuutettu taas sanoi saavansa tietoa konsernin taloudesta lehdistä ja keskusteluista. Ensimmäisen valtuustokauden valtuutettu sanoi saavansa tietoja kuntakonsernista muun muassa omalta puolueväeltä.

Suurin osa kunnanvaltuutetuista tulkitsi tutkimuskunnan taloustilanteen hyväksi kunnan ylijäämäisen tuloksen perusteella. Lisäksi tulkintaa kunnan hyvästä taloustilanteesta perusteltiin sillä, että; ylijäämää on ollut reilustikin, ylijäämäistä tulosta on tehty useamman vuoden ajan, vuosikate on ollut positiivinen, virkamiesten lausunnoilla, työntekijöitä ei ole tarvinnut vähentää tai lomauttaa sekä, sillä että toimintoja ei ole tarvinnut lopettaa.

Valtuutetut käyttävät kunnan tilinpäätöstä arvionsa mukaan noin kerran kuukaudessa. Kunnan tilinpäätöstä valtuutetut käyttävät seuraavissa tilanteissa: kunnanhallituksen ja lautakunnan kokouksissa, talousarviota laadittaessa, uusia investointeja suunnitellessa, lainakannan kehityksen seuraamisessa, talouspäätösten tekemisessä ja satunnaisesti selvittävissä asioissa. Yksi ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi, ettei hän ota juurikaan valtuustossa kantaa talousasioihin, joten hän ei katso tilinpäätösasiakirjoja, vaan lähinnä hän seuraa tietoja mediasta. Se, kuinka usein valtuutetut arvioivat keskustelewansa kuntansa tilinpäätöstiedoista vaihteli paljon valtuutettujen välillä. Kaksi kokenutta valtuutettu arvio keskustelewansa kunnan tilinpäätöstiedoista noin 30 kertaa vuodessa. Ensimmäisen kauden valtuutettu arvioi viitanneensa kunnan tilinpäätökseen noin kerran puolessa vuodessa. Talousarvion käsittelyn aikaan tilinpäätösasiakirjoista arvioitiin keskusteltavan useita kertoja viikossakin. Toisaalta välillä sanottiin olevan aikoja, jolloin tilinpäätökseen ei juurikaan viitata. Valtuutetut sanoivat keskustelewansa ja viittaavansa kunnan tilinpäätöstietoihin muun muassa valtuuston kokouksissa, keskustellessa kuntalaisten kanssa, paikallisyhdistysten kokouksissa, sosiaalisessa mediassa ja sähköposteissa.

Yhteenvetävä arvio tutkimusongelman kohdasta ”Kuinka kunnanpäättäjät käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja”:

Valtuutettujen konserniossaaminen vaikutti olevan melko heikolla tasolla; valtuutetut eivät juurikaan käytä tai ymmärrä konsernitilinpäätöstä. Kaikki valtuutetut eivät tienneet, mitä konserni tarkoittaa, eli miten konserni muodostuu, ja mitä yhtiöitä siihen kuuluu. Neljä viidestä valtuutetusta ei tiennyt, mitä kaikkia yhtiöitä tutkimuskunnan konserniin kuuluu. He tiesivät lähinnä vain yhden yhtiön

kaikista konserniyhtiöistä. Omien havaintojeni mukaan pari haastateltavaa koki tuntevansa kuntakonserniin liittyviä asioita paremmin kuin, millaisen vaikutelman heidän puheestaan sai. Esimerkiksi yksi haastateltavista sanoi tuntevansa kuntansa konsernin rakenteen ja konsernitilinpäätöksen laadintaperiaatteet. Kuitenkin huomasin, ettei hän tunne esimerkiksi konserniin kuuluvia yhteisöjä. Lisäksi useammankin valtuutetun haastattelun perusteella tuntui, ettei kukaan haastatelluista tiedä, miten konsernitilinpäätös oikeasti laaditaan, vaikka he sanoivatkin, että konsernitilinpäätöksen laadintaperiaatteet ovat heille tuttuja. Kukaan valtuutetuista ei sanonut katsovansa tilinpäätöksestä erityisesti konsernin lukuja ja konsernitilinpäätöksen tarkasteluun käytettiin kaikkien valtuutettujen osalta vain vähän aikaa. Tämä kertoo mielestäni myös valtuutettujen kuntakonserni osaamisesta; jos heillä olisi aidosti osaamista kuntakonserni asioista, uskoisin heidän käyttävän kunnan tilinpäätöksestä enemmän myös konsernintietoja. Valtuutetut eivät siis pitäneet tilinpäätöksen kuntakonsernitietojen katsomista tärkeänä.

Kaikki valtuutetut eivät ymmärtäneet, mitä haastattelukysymyksissä tarkoitti termi talousarvion tai tilinpäätöskokonaisuuden osa. Kaikille haastatelluille kunnanvaltuutetuille ei siis ollut tuttua, mistä osista kunnan tilinpäätös koostuu, eli mitä kaikkea tilinpäätöskokonaisuuteen kuuluu. Kuitenkin moni valtuutettu sanoi käyttävänsä kunnan taloudentilan arvioinnissa kaikkia kunnan tilinpäätöksen osia. Tätä hieman epäilen, koska kuten edellä mainittiin, valtuutetut eivät juurikaan katsoneet esimerkiksi tilinpäätöksen kuntakonserniosiota, eivätkä olleet varmoja, mitä kaikkea kunnan tilinpäätökseen kuuluu. Siitä, kuinka hyvin tilinpäätöksen tuloslaskema kuvastaa kunnan tulosta, valtuutetuilla oli varsin hyviä, järkeviä ja realistisia ajatuksia. Valtuutetut sanoivat muun muassa, että tuloslaskelma ei yksinään anna oikeaa kuvaa kunnan tuloksesta, mutta yhdessä kaikkien muiden tilinpäätöksen osien kanssa se antaa ihan hyvän kuvan ja, että tuloslaskelmasta ei nähdä pitkän aikavälin kehitystä.

Kokeneemmat valtuutetut lukivat tilinpäätöstä usein, kun taas uudemmat valtuutetut lukivat tilinpäätöstä harvakseltaan. Kokeneempien valtuutettujen talousinformaation käyttö, ymmärrys ja tulkinta vaikuttivat olevan paremman tasolla kuin ensimmäisen valtuustokauden kunnanvaltuutetuilla. Huomattavan hyvää talousinformaation käyttö, ymmärrys ja tulkinta olivat niillä, joilla oli työstään ja/tai koulutuksestaan kokemusta talousinformaation käytöstä ja tulkinnasta. Aiemmalla valtuustokokemuksella sekä talouteen liittyvällä työkokemuksella ja koulutuksella, on siis yhteys sen kanssa, kuinka hyvin valtuutetut ymmärtävät ja osaavat tulkita sekä käyttää kunnan talousinformaatiota. Valtuutettujen siviiliammatin vaikutus näkyi jossain määrin myös siinä, minkä lautakuntien asioista valtuutettu oli erityisesti kiinnostunut. Esimerkiksi valtuutetut, keiden ammatti liittyi sosiaali- tai terveydenhuoltoon, olivat kiinnostuneita perusturvalautakunnan asioista ja

yleensäkin kunnan terveydenhuollon palveluiden laadusta ja resursseista. Hallintokunnista erityisesti perusturvalautakunnan asiat tuntuivat kiinnostavankin useimpia valtuutetuista.

Vaikka ensimmäisen kauden valtuutetuilla ei ollut vastaava osaamista ja kokemusta kunnan talousinformaation käytöstä, myös heillä oli hyviä ajatuksia kuntahallinnosta. Esimerkiksi toinen haastatelluista ensimmäisen kauden valtuutetuista sanoi, että tilinpäätöksen lukuja pitää osata tulkita ja niitä olisi hyvä myös verrata muihin kuntiin. Hän jatkoi, että palvelut eivät ole kuntien välillä vertailukelpoisia, koska palveluiden laatua on vaikea arvioida. Hän myös tunnisti, että nyt tehdyt leikkaukset voivat aiheuttaa aikanaan suuren hintalapun ja saada tilinpäätöksen näyttämään tällä hetkellä todellisuutta ”kauniimpia” lukuja.

#### **4.1.2 Kunnan talous- ja laskentatietojen hyödyntäminen kunnan talouden tilan arvioinnissa**

Seuraavaksi vastataan tutkimusongelman toiseen osaan: mitä tietoja kuntapäättäjä erityisesti hyödyntävät kunnan talous- ja laskentatiedoista kunnan taloudentilan arvioinnissa:

Enemmistö valtuutetuista sanoi katsovansa koko tilinpäätöskokonaisuutta valtuustopäätöksenteossa ja arvioidessaan kunnan taloudentilaa. Ensimmäisen kauden valtuutetut sanoivat katsovansa tilinpäätöksen sanallisia osioita, rahoituslaskelmaa ja talousjohtajan arviota kunnan taloudellisesta tilasta. Valtuutettuja kiinnostaa tilinpäätöksen yksityiskohdista erityisesti investoinnit sekä tunnusluvut, ja tunnusluvuista erityisesti lainakanta per asukas. Kunnan taloudentilan arvioinnissa valtuutetut sanoivat käyttävänsä seuraavia tilinpäätöksen yksityiskohtia: tilikauden yli- tai alijäämä, verotuloja ja niiden kehitystä, tuloveroprosenttia, valtionavustuksia ja niiden kehitystä, toiminta- ja vuosikatetta, investointien tulorahoitusta, toimintatuottoja toimintakuluista prosentteina, poistonalaisia investointeja, lainoja, lainanhoitokatetta, lainakantaa per asukas, kassan riittävyttä sekä toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Arvioidakseen kuntansa taloutta valtuutetut katsoivat vain vähän kuntakonsernin tietoja. Kunnan tilinpäätöksen kuntakonsernin yksityiskohdista valtuutetut sanoivat kuitenkin katsovansa, että konserni tekee ylijäämää sekä konsernin lainamäärää.

Kunnan tilinpäätöstietojen ulkopuolisista tiedoista kunnanvaltuutetut sanoivat käyttävänsä kunnan taloudentilan arvioinnissa kunnan talousjohdon esityksiä, keskusteluja kunnan talousjohdon kanssa, uutisia, asiantuntijoiden arviota, Kuntalehteä, muiden kuntien tilinpäätöstietoja, tuttuja rahoitusalan ihmisiä, sekä Kuntaliiton, THL:n, ministeriöiden ja Tilastokeskuksen nettisivuja.

Valtuutetut pitivät talousarvion toteumatietojen katsomista tärkeänä. Talousarvion toteumatiedoista valtuutetut sanoivat katsovansa verokertymien, valtionosuuksien, tunnuslukujen, investointien,

lainojen, tulojen ja menojen toteutumista, pääotsikoita, hankintoja, korjauksia, henkilöstökuluja ja katteita. Lisäksi valtuutetut toivat esille katsovansa eri lautakuntien lukujen toteutumista, eli onko tullut isoja poikkeamia talousarvioon. Useimmat valtuutetut mainitsivat seuraavansa perusturvalautakunnan talousarvion toteumavertailua. Esille tuotiin myös sairaanhoitopiirin laskun suuruuden katsominen, koska laskun suuruutta on vaikea ennakkoon arvioida.

#### **4.1.3 Kuntien talousinformaation kehittäminen**

Tutkimuksen tutkimustehtävään; ”mitä talousinformaatiota kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat nykyisten tietojen lisäksi tukemaan taloudentilan arviointia”, saatiin seuraavia vastauksia:

Suurin osa valtuutetuista oli sitä mieltä, että he eivät kaipaakaan mitään muuta informaatiota nykyisten tilinpäätöslaskelmien lisäksi arvioidakseen kuntansa talouden tilan terveyttä. Ensimmäisen kauden valtuutettu ehdotti kuitenkin, että olisi hyvä, jos tilinpäätöksen sähköisestä versiosta pystyisi klikkaamaan auki selityksen, mitä jokin asia tarkoittaa. Yhden valtuutetun mielestä tilinpäätöksessä tietoja pitäisi olla tarkemmin eriteltynä, esimerkiksi, kenelle korkomenot menevät. Toinen ensimmäisen kauden valtuutettu sanoi kaipaavansa nykyisten tilinpäätöslaskelmien lisäksi tietoa (konkreettisista) vaihtoehtoista (esimerkiksi asiantuntijan arviota), miten kunnan taloutta voisi saada paremmaksi. Sama valtuutettu kaipasi valtuustopäätöksentekoon tietoa vaihtoehtoista, eli esimerkiksi tietoja, voitaisiinko jostain palveluiden ostoista karsia. Yksi valtuutettu kaipasi valtuustopäätöksentekoon vaikuttavuusarviointeja eri päätöksien seuraamuksista. Eräs valtuutettu taas kaipasi valtuustopäätöksentekoon yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi talousarvioon. Lisäksi kaivattiin tietoja palveluiden laadusta ja palveluiden hinta-laatusuhteesta, koska niistä ei tiedetä tilinpäätöksen perusteella mitään.

Enemmistö valtuutetuista koki, että talousarvion ja siihen liittyvien muutostarpeiden seuraamiseksi ei ole tarvetta millekään lisätiedoille, mitä nyt ei ole saatavilla. Yksi heistä kuitenkin sanoi, että lisätietoja saa tarvittaessa kunnan viranhaltijoilta. Ensimmäisen kauden valtuutettu kaipasi talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista vertailutietoja muista kunnista. Hänen mukaansa esimerkiksi Kuntaliitosta voisi olla jotain (tilasto)tietoa, mihin huomiota kannattaa kiinnittää. Yksi kokeneemmista valtuutetuista sanoi, että talousarvio ja sen seurantaraportti tulevat liian myöhään ja, että tulot ja menot kirjataan kirjanpitoon liian myöhään. Ensimmäisen kauden valtuutettu piti ongelmana, ettei hän tunne talousarvion ja sen seurantaraportin terminologiaa. Hän ehdottikin, että talousarvioon ja sen seurantaraporttiin olisi esimerkiksi erivärisellä fontilla lyhyesti avata joitain termejä; mitä ne kertovat. Lisäksi hän toivoi, että esimerkiksi punaisella olisi painotettu tärkeitä asioita tai niitä, jotka ovat huonolla tasolla ja vihreällä niitä lukuja asioita, jotka ovat hyvällä



tasolla. Yksi valtuutettu piti talousarvion seurantaraportin rajoitteena, että seurantaraportti kertoo vain sen hetkisen tilanteen. Hän kaipasi tietoa tulevaisuuden näkymistä.

Lisäksi eräs valtuutettu sanoi kaipaavansa talousarvion toteumalaskelmiin ja kunnan toimintakertomuksiin tietoa toiminnan vaikutuksista. Osa valtuutetuista koki myös, että talousarvion toteumalaskelmat ja toimintakertomus antavat vain pintapuoliset ja pääpiirteiset tiedot.

#### **4.1.4 Kuntapäätäjien arvio kuntansa taloustilanteesta**

Tutkimuksessa haluttiin selvittää myös, onko saman kunnan valtuutetuilla erilaisia näkemyksiä kuntansa taloudellisesta tilanteesta, ja ovatko nämä arviot linjassa tutkimuskunnan taloudellisten tunnuslukujen kanssa.

Kolme viidestä valtuutetusta piti kuntansa taloustilannetta hyvänä. Kaksi muuta pitivät kunnan taloustilannetta keskinkertaisena. Yksi valtuutettu myös arvioi kunnan taloudentilan olevan menossa huonompaan suuntaan. Suurin osa valtuutetuista piti kuntakonsernin taloustilannetta kohtuullisena, ja yksi valtuutettu piti konsernin taloustilannetta huonona. Valtuutettujen arviot kuntansa ja kuntakonsernin taloustilanteesta olivat siis hyvin samansuuntaisia.

Luvun 2 alussa esiteltyjen tutkimuskunnan taloudellisten tunnuslukujen valossa tutkimuskunnan taloudellinen tilanne on varsin hyvä, verrattuna muihin suomalaisiin kuntiin. Varsinkin kuntakonsernin taloudelliset tunnusluvut olivat huomattavastikin parempia kuin koko maan kuntakonserneissa keskimäärin. Kun huomioidaan, että käytännössä kuntakonsernin taloudenluvut kuvaavat oikeammin koko kunnan tilannetta, on tutkimuskunnan taloustilanne keskimääräistä parempi. Valtuutettujen arviota siitä, että kunnan taloudellinen tilanne on hyvä, voidaan siis pitää oikeana. Kuntakonsernin taloustilanteeseen valtuutetut suhtautuivat kriittisemmin, ja pitivät sitä lähinnä kohtuullisena. Kuitenkin vertailussa muihin kuntiin kohdekunnan tytäryhtiöidensä kanssa muodostaman konsernin taloudellinen tilanne on tunnuslukujen valossa huomattavastikin parempi kuin kaikilla maan kunnilla keskimäärin. Kuntakonsernin osalta valtuutettujen arvio konsernin taloustilanteesta ei siis ole täysin linjassa taloudellisten tunnuslukujen kanssa. Tätä selittää se, että valtuutettujen tietämys konserniin liittyvistä asioista ei ole tämän tutkimuksen perusteella kovin vahvalla tasolla, joten he eivät osaa niin hyvin arvioida kuntakonsernin taloutta.

## 4.2 Kyselylomakkeet

Valtuutettujen vastaukset kyselylomakkeiden väittämiin auttavat vastaavat tutkimusongelman osaan; ”Kuinka kunnanpäättäjät käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja”. Erityisesti kyselylomakkeista saatiin selville, kuinka hyvin valtuutetut itse kokevat pystyvänsä käyttämään kuntansa tilinpäätöstietoja. Tutkimusongelmaan; kuinka kunnanpäättäjät oman kokemuksensa mukaan käyttävät, ymmärtävät ja tulkitsevat kunnan talous- ja laskentatietoja, voidaan siis vastata lomakekyselyn perusteella seuraavasti:

Kunnanvaltuutetut käyttävät tilinpäätöstä useasti. Oman näkemyksensä mukaan valtuutetut ymmärtävät kunnan tilinpäätöstietoja, sillä he eivät yleisesti ottaen koe kunnan tilinpäätöstä liian monimutkaiseksi, vaan pitävät sitä jossain määrin käyttäjäystävällisenä, ja kokevat tilinpäätöksen kokoavan hyvin yhteen kuntaa kuvaavan laajan informaation. Valtuutetut eivät myöskään kokeneet kunnan tilinpäätöksen sisältävän epä johdonmukaisuuksia tai ristiriitaisuuksia.

Tulkitakseen, ymmärtääkseen ja käyttääkseen kunnan talous- ja laskentatietoja kokeneemmat valtuutetut eivät tarvitse talousasiantuntijan apua, kun taas uudet valtuutetut kokivat tarvitsevansa talousasiantuntijan apua. Valtuutetut uskoivat, että suurin osa ihmisistä ei pysty omaksumaan tilinpäätöstietoja nopeasti. Tästä voidaan päätellä, että ainakin uusilla valtuutetuilla itselläänkin on mahdollisesti vaikeuksia tulkita kunnan tilinpäätöstietoja. Reilu puolet haastatelluista valtuutetuista koki tilinpäätöksen käyttämisen hankalaksi ja, että heidän pitäisi opiskella paljon pystyäkseen käsittelemään kuntansa tilinpäätöstä. Kyseenomaiset valtuutetut eivät oman arvionsa mukaan olleet myöskään kykeneviä käyttämään kuntansa tilinpäätöstietoja varmallalla tavalla. Kyseiset valtuutetut olivat joko ensimmäisen kauden valtuutettuja tai sellaisia, keillä ei ole työnsä tai koulutuksensa kautta taloushallinnon osaamista. Tämä on olennainen huomio koko kyselylomakkeesta; on suuri ero sen välillä, kuinka hyvin kokeneet valtuutetut ja ensimmäisen kauden valtuutetut kokevat osaavansa käyttää tilinpäätöstietoja. Myöskin taloushallinnon koulutuksella ja/tai työkokemuksella on olennaisesti hyötyä kunnan tilinpäätöstietojen käyttämisessä, ymmärtämisessä ja tulkitsemisessä. Myös haastatteluaineistosta saatiin samanlaisia tuloksia, että aiempi valtuustokokemus sekä talouteen liittyvä siviiliammatti ja koulutus korreloivat sen kanssa, kuinka hyvin kunnanvaltuutetut ovat kykeneviä käyttämään ja ymmärtämään kunnan talousinformaatiota.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkishallinnontoimijan tavoitteena voidaan pitää yleisen hyvinvoinnin edistämistä (March & Simon 1958, 156). On kuitenkin vaikeaa mitata, miten siinä on onnistuttu ja verrata, miten olisi onnistuttu toimimalla jollakin vaihtoehtoisella tavalla. Kuntien tilinpäätöksiä voidaan pyrkiä hyödyntämään kuntien toiminnan onnistumisen arvioinnissa. Oleellista on kuitenkin huomioida, että tilinpäätökseen ja talousarvioon, niin kuin kaikkeen muuhunkin, sisältyy paljon monitulkintaisuutta, eli siitä voidaan tehdä monenlaisia erilaisia tulkintoja. Vaikka tilinpäätöksiin sisältyy monitulkintaisuutta, on kuntien tilinpäätöksillä tärkeä asema yhteiskunnassa. Kuntien tilinpäätökset ovat kuitenkin tilintarkastettuja ja laadittuja lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Nämä seikat lisäävät tilinpäätöksen arvoa mittaustuloksena. Tilinpäätös ja talousarvio sisältävät paljon teknistä ja käsitteellistä monitulkintaisuutta. Osa tutkimukseen haastatelluista valtuutetuista sanoikin, että esimerkiksi tilinpäätös sisältää termejä, joita he eivät ymmärrä. Tässä tutkimuksessa pohdittiin muun muassa kunnan tuloksen eli yli- ja alijäämä tulkintaa sekä, kuinka hyvin tase kuvastaa kunnan varallisuutta ja velkoja.

Kunnan tilinpäätös perustuu liikekirjanpitoon, joka on suunniteltu yrityksille, joten tilinpäätös ei ole täysin validi mittari arvioimaan kunnan taloutta. Tämän takia onkin ymmärrettävää, että saman kunnan tilinpäätöksestä voidaan tehdä erilaisia tulkintoja esimerkiksi kunnan taloudentilasta. Tässä tutkimuksessa selvitettiin tähän liittyen esimerkiksi sitä, miten kuntapäättäjät tulkitsevat kunnan tilikauden alijäämää. Haastatellut valtuutetut tekivät alijäämästä hyvinkin erilaisia tulkintoja. Osa valtuutetuista piti alijäämäistä tulosta kunnan toiminnan epäonnistumisena. Osa taas koki, että alijäämää voi syntyä ennakoiduttomista kuluista, eikä se näin ollen kerro, että toiminnassa olisi epäonnistuttu. Tilinpäätös sisältää myös eriä kuten poistot ja varaukset, joilla voidaan vaikuttaa tilikauden yli- tai alijäämän määrään. Nämä kirjanpidolliset erät saattavat olla vieraita osalle tilinpäätöstietojenkäyttäjistä, jonka takia heidän on vaikeampi ymmärtää tilinpäätöstä. Tämän toivat esiin myös tähän tutkimukseen haastatellut ensimmäisen valtuustokauden valtuutetut. Heidän mukaansa kunnan tilinpäätös sisältää eriä ja termejä, jotka eivät ole heille tuttuja. (Sinervo 2009, 170.)

Pelkän tuloslaskelman ulkopuolelle jää monia talouden ulottuvuuksia, joten tuloslaskelman perusteella ei pystytä tekemään yksiselitteisiä päätelmiä kunnan taloudesta. Tässäkin tutkimuksessa selvitettiin muun muassa kuntapäättäjien näkemystä siitä, kuvastaako kunnan tuloslaskelma oikein

kunnan tulosta ja tase oikein kunnan varallisuutta sekä velkoja. Tulokseksi saatiin, että kuntapäättäjien mielestä tuloslaskelma kuvastaa kunnan tulosta vain yhdessä muiden tilinpäätöksen osien kanssa ja, että taseella tietoja ei ole eritelty tarpeeksi tarkasti ja taseen lukujen suhteellisuutta on vaikea hahmottaa. Nämä seikat hankaloittavat oikean kuvan saamista kunnan varallisuudesta ja veloista. (Sinervo 2009, 170.)

Tutkimuksen kohdekunnan ja kuntakonsernin tilikauden tulos on ollut reilusti (noin 250 000 – 7 000 000 euroa) positiivinen viimeisten kolmen vuoden ajan (vuosina 2015–2017). Kunnan tilikauden ylijäämä (noin 6 000 – 70 000 euroa) on kuitenkin jokaisena edellä mainittuna vuotena ollut huomattavasti pienempi kuin tilikauden tulos. Tämä johtuu tehdyistä tilinpäätössiirroista. Jokaisena tarkasteluvuotena 2015–2017 kunnassa on tehty merkittäviä vapaaehtoisia varauksia. Tutkimuksen perusteella vaikutti, että valtuutetut katsoivat vain tuloslaskelman viimeistä riviä, eli tilikauden ylijäämää, eikä niinkään riviä ”tilikauden tulos”. Jos tuloslaskelmaa ja tilinpäätöstä tulkittaessa katsoo tilikauden ylijäämän sijaan tilikauden tulosta, saattaa kunnan talouden tilan terveydestä tehdä erilaisia tulkintoja.

Laskentatoimi ja sen myötä tilinpäätökset perustuvat mittaamiseen, jossa numeerisia arvoja liitetään mittaushetkeisiin. Mittaamiset yhtenä tarkoituksena on tuottaa tietoa, jolla tulevaisuutta voidaan hahmottaa. Tämä ei kuitenkaan ole täysin yksinkertaista, sillä tulevaisuuteen liittyy paljon epävarmuuksia. Tulevaisuuden epävarmuuksista johtuen esimerkiksi tilinpäätöksissä on niin sanotusti varovaisuutta, eli että esimerkiksi varat arvostetaan alimpaan arvoon. Haastatellut valtuutetut toivatkin esiin, kuinka vaikeaa tulevaisuuden ennustaminen on. Epävarmuus tulevaisuudesta on osa rajoittunutta rationaalisuutta, sillä tulevaisuutta ei ole mahdollista ennustaa. Tilinpäätös ja sen tunnusluvutkin kertovat vain lähinnä menneisyydestä. Kuntapäättäjien olisi hyvä päätöksiä pohtiessaan käyttää useamman vuoden tilinpäätöstietoja, koska siten voidaan havainnoida trendejä, jolloin tulevan kehityksen ennustaminen mahdollisesti helpottuu.

Valtuutetut ja varsinkin ensimmäisen kauden valtuutetut sanoivat jonkin verran kysyvänsä erinäisiä talousasioita esimerkiksi kollegoilta puolueesta, kunnan viranhaltijoilta tai kunnan talousjohtajalta. Tämä tarkoittaa, että taloudentilan arvioinnissa ja päätöksenteossa käytettävä tieto on niin sanotusti toisen käden tietoa. Eli käytettävät tiedot ovat ”suodatettua” tietoa, siis saatuihin tietoihin ovat vaikuttaneet alkuperäisen tiedonhaltijan referenssit. Lisäksi tilinpäätöksen ja talousarvion voidaan nähdä olevan yhteenvedoksi koostettua tietoa. Tällöin on riskinä, että kyseisiä yhteenvedoja pidetään faktoina, joiden mukaan aletaan toimia, jolloin täysin rationaalinen päätöksenteko ei ole enää mahdollista. Toisaalta rajoittuneen rationaalisuuden teorian mukaan ihmisillä on käytössään

rajallinen määrä aikaa. Tällöin esimerkiksi asiantuntijoiden ja yhteenvetojen, eli suodatetun tiedon, käyttäminen voi olla järkevääkin.

Kuntapäättäjien päätöksenteko ei ole koskaan täysin rationaalista, sillä he tekevät arviotaan rajallisen informaation, rajallisten kykyjensä ja rajallisen ajan puitteissa. Päätöksenteko saattaa kuitenkin parantua, kun otetaan huomioon, että päätöksentekijät eivät välttämättä saavuta täydellistä rationaalisuutta, vaikka he olisivatkin siihen pyrkineet. Ihmisten päätöksentekokykyä pidetäänkin järkevänä, kun siihen liittyvät rajoitteet otetaan huomioon. Kunnanvaltuutettujen arviot, esimerkiksi kunnan taloudentilan terveydestä, eivät siis ole rationaalisesti täysin oikeita, mutta ne ovat kuitenkin rajoitteet huomioiden heidän parhaita mahdollisia arviota kunnan taloustilanteesta. On myös toisaalta huomioitava, että kunnanvaltuutetut kuuluvat poliittisiin puolueisiin. Valtuutettujen näkemykset kunnan taloustilanteesta ovat todennäköisesti tarkoitushakuisia ja heidän poliittisen agendansa värittämiä, eivätkä siis perustu pelkästään saatavilla olevaan informaatioon. Esimeriksi opposition näkemykset usein eroavat kulloinkin vallassa olevan blokin näkemyksistä.

Yksi tutkimuksen tutkimuskysymyksistä liittyi siihen, kuinka nykyistä saatavilla olevaa talousinformaatiota voisi kehittää. Voisi ajatella, että esimerkiksi tilinpäätöksestä ja talousarviosta pitäisi pyrkiä tekemään mahdollisimman yksitulkintaista. Kuitenkin, kuten aiemmin on mainittu, on mahdotonta saavuttaa ”ei-monitulkintaista” laskentainformaatiota, sillä kaikki asiat ovat viime kädessä monitulkintaisia. Toki kunnan talousinformaation monitulkintaisuutta voi pyrkiä vähentämään, esimerkiksi erilaisilla kategorisoinneilla. Laskentainformaatiota on kuitenkin mahdotonta saada sellaiseksi, että eri henkilöt tekisivät siitä vain samanlaisia tulkintoja esimerkiksi kunnan taloustilanteesta.

Johdanto luvussa esitellyistä aiemmista tutkimuksista kävi ilmi, että kunnalliset päätöksentekijät haluaisivat käyttöönsä mahdollisimman reaaliaikaisia tietoja esimerkiksi toteutuneista tuloista, menoista ja suoritteista verrattuna talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Myös tässä tutkimuksessa haastatellut valtuutetut toivoivat, että talousinformaatiota saataisiin mahdollisimman reaaliaikaisena. Aiemmin oli myös tutkittu, että kuntien johdossa työskentelevät henkilöt toivovat, että raportit olisivat havainnollisia ja helppolukuisia. Tähän tutkimukseen haastateltu ensimmäisen valtuustokauden valtuutettu myös toivoi, että kunnan tilinpäätös ja talousarvio olisivat entistä havainnollisempia ja visuaalisempia.

Rostockin yliopiston tutkimuksessa, johon tämä tutkimus pohjautuu, oli saatu tulokseksi, että saksalaisten kunnanvaltuutettujen mielestä kunnan tilinpäätöstiedoissa on hyödyllisiä tietoja. Tämän

tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että myös suomalaisten valtuutettujen mielestä kunnan tilinpäätöstiedoissa on paljon hyödyllistä tietoa. Saksalaiset valtuutetut pitivät tilinpäätöstietoja huonosti ymmärrettävinä. Suomalaisten valtuutettujen osalta näkemykset siitä, kuinka ymmärrettävinä he kokivat tilinpäätöstiedot, vaihtelivat. Kokeneemmat ja taloushallinnon parissa työssään toimineet valtuutetut pitivät kunnan tilinpäätöstä ymmärrettävänä, mutta kokemattomat valtuutetut kokivat, että kunnan tilinpäätöksessä on vaikeasti ymmärrettäviä asioita. Saksalaiset valtuutetut kertoivat arvioivansa kunnan taloudellista tilannetta esimerkiksi tuloslaskelman yli- tai alijäämän perusteella, tai taseen velkojen perusteella. Tämän tutkimuksen perusteella myös monet suomalaiset kunnanvaltuutetut arvioivat kuntansa taloustilannetta tilikauden yli- tai alijäämän perusteella. Lisäksi suomalaiset valtuutetut sanoivat käyttävänsä kunnan taloudentilan arviointiin muun muassa; tilinpäätöksen tunnusluja, vertailua muihin kuntiin, koko tilinpäätöskokonaisuutta ja tilinpäätöksen sanallisia-arviota. Saksalaiset kunnanvaltuutetut pitivät tärkeänä talousarvion toteutumien seuraamista. Samaa sanoivat myös tähän tutkimukseen haastatellut valtuutetut. Sekä saksalaisilla että suomalaisilla valtuutetuilla on tutkimuksien perusteella usein jokin erityisen kiinnostuksen kohteena oleva lautakunta, toiminto tai palvelualue. Monien saksalaisten kunnanvaltuutettujen mielestä tilinpäätöstiedot tulevat myös liian myöhään hallinnon tilivelvollisuuden arvioimiseksi. Tässäkin tutkimuksessa tuli esiin, että tilinpäätöstietoja toivottiin saatavan mahdollisimman nopeasti. Tämän tutkimuksen kohdekunnan valtuutetut suhtautuivat kuitenkin kriittisesti kunnan tilinpäätökseen hallintokoneiston tilivelvollisuuden arvioinnissa. Tilinpäätös ja sen talousarvion toteumalaskelmat eivät heidän mielestään välttämättä kerro hallintokoneiston suoriutumisesta, sillä tilikaudella on saattanut tapahtua jotain yllättävää.

Suurin osa Rostockin yliopiston tutkimukseen osallistuneista valtuutetuista ei pitänyt kunnan tilinpäätöstä käyttäjäystävällisenä, vaan he pitivät sitä monimutkaisena ja pitkänä. He kokivat, että heidän pitäisi opiskella lisää ymmärtääkseen tilinpäätöstä. Tähän tutkimukseen haastatellut suomalaiset valtuutetut olivat enimmäkseen eri mieltä väittämän kanssa, että kunnan tilinpäätös olisi monimutkainen. Se, kokivatko valtuutetut tarvitsevänsä opiskella, ymmärtääkseen kunnan tilinpäätöstä jakaantui suomalaisten valtuutettujen välillä. Rahoituslaskelman käyttöä saksalaiset valtuutetut eivät tuoneet haastatteluissa ollenkaan esiin. Tässäkin tutkimuksessa vain yksi valtuutettu sanoi katsovänsä tilinpäätöksestä kunnan rahoituslaskelmaa. Tutkimuksen mukaan saksalaiset valtuutetut luottavat kunnanjohtajan, rahoitusjohtajan ja muiden kunnan työntekijöiden arvioihin kunnan taloustilanteesta. Yleisesti ottaen myös suomalaiset valtuutetut pitivät kunnan viranhaltijoiden näkemyksiä kunnan taloustilanteesta tärkeinä. Jossain määrin Saksasta saatiin siis samankaltaisia tuloksia kuin tässä tutkimuksessa, mutta myös pieniä eroja saksalaisten ja suomalaisten kunnanvaltuutettujen talousinformaation käytössä on. Suomalaiset valtuutetut ovat

näiden tutkimuksen perusteella hieman varmempia kuntien talousinformaation käyttäjiä kuin saksalaiset kunnanvaltuutetut. Tämä johtunee siitä, että Suomen kunnissa suoriteperusteinen liikekirjanpito ja siihen perustuva tilinpäätös ovat olleet käytössä yli 10 vuotta kauemmin kuin Saksassa. Saksalaiset kunnat siirtyivät suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöön kassaperusteisesta kirjanpidosta vuonna 2009. Saksalaisilla kuntapäätäjillä on siis ollut vähemmän aikaa opetella suoriteperusteiseen kirjanpitoon perustuvan tilinpäätöksen tulkitsemista.

Tutkimuksen alussa oletin, että sellaiset henkilöt, keillä on työstään tai koulutuksestaan taloushallinnon osaamista, tuntevat ja osaavat hyödyntää sekä tulkita kunnan tilinpäätös- ja talousarviotietoja paremmin kuin henkilöt, keiden työkokemus ja koulutus ovat muilta aloilta. Lisäksi oletin, että he, jotka ovat pidempään olleet kunnanvaltuustossa ymmärtävät talousinformaatiota paremmin. Nämä oletukset saivat tutkimuksessa vahvistusta. Positiivista oli kuitenkin huomata, että myös ensimmäisen valtuustokauden valtuutetuilla ja sellaisilla henkilöillä, keillä siviilityö ei liity talouteen oli teräviä ajatuksia kuntataloudesta. Valtuutettujen erilaisista taustoista johtuen, oletin, että valtuutettujen osaaminen talousinformaation käyttäjinä voi vaihdella paljonkin. Tämä oletus toteutui lähinnä siltä osin, että pidempään valtuutettuina toimineet henkilöt olivat varmempia tilinpäätöstietojenkäyttäjiä, kuin ensimmäisen valtuustokauden kunnanvaltuutetut.

Ennakko-oletuksina pidettiin myös, että kunnanvaltuutettujen pitäisi asemansa vuoksi tuntea tilinpäätös- ja talousarvioasiakirjojen sisältö ja osata hyödyntää niitä, ja, että tilinpäätöstiedoista valtuutetut katsovat erityisesti kunnan tulolaskelmaa ja jonkin verran myös tasetta. Tästä oletuksesta voidaan tutkimuksen perusteella todeta, että valtuutetut tuntevat ja osaavat jossain määrin hyödyntää tilinpäätös- ja talousarvioasiakirjoja. Valtuutetut osaavat katsoa kunnan tilinpäätöksestä ja talousarviosta yksittäisiä hyödyllisiä asioita, kuten tunnuslukuja. Hieman yllättäen tutkimuksen mukaan valtuutetut eivät kuitenkaan painottaneet katsovansa tilinpäätöksestä juuri tuloslaskelmaa ja tasetta, vaan esimerkiksi tilinpäätöksen sanallisia osioita. Kunnan talousarviosta ajattelin valtuutettujen katsovan erityisesti kunkin valtuutetun oman kiinnostuksen mukaisen lautakunnan asioita. Tämä oletus sai tutkimuksessa vahvistusta. Lisäksi valtuutetut sanoivat myös kunnan tilinpäätöksestä katsovansa erityisesti oman kiinnostuksensa mukaisten lautakuntien asioita. Ennakko-oletuksena ajattelin valtuutettujen kaipaavan kuntien talousinformaatioon parempaa visuaalista esittämistä. Haastatelluista valtuutetuista kuitenkin vain yksi toi esiin, että kaipaaisi esimerkiksi talousarviossa ja tilinpäätöksessä tiettyjen asioiden esittämistä eri väreillä. Oletin myös, että valtuutetuille on tärkeää taloustiedon nopea ja ajantasainen saatavuus. Tämänkin tarpeen toi yllättäen esiin vain kaksi haastatelluista kunnanvaltuutetuista. Valtuutetut eivät siis nähneet taloustiedon saatavuudessa ja esittämistavassa merkittäviä parannustarpeita.

## 5.1 Jatkotutkimuskohteet

Jatkotutkimuskohteena voisi olla laajentaa saman teeman tutkimusta selvittämällä maallikoiden eli tavallisten kuntalaisten kunnan talousinformaation ymmärrystä ja käyttöä. Saksassa, josta alkuperäinen tutkimusidea on lähtöisin, vastaava tutkimus koskien maallikoiden talousinformaation ymmärrystä on tehty. Lisäksi voitaisiin tutkia kuntien eri viranhaltijoiden talousinformaation käyttöä ja ymmärrystä. Tutkimusta voitaisiin tehdä myös niin, että tutkittaisiin kunnan sektori johdon, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien, talousinformaation käyttöä, ymmärrystä ja tulkintaa. Kuntien talousinformaation käytön tutkimusta voisi siis laajentaa vielä moneenkin suuntaan. Lisäksi tämän tutkimuksen kanssa samanlaisia tutkimuksia voi tehdä eri Suomen kunnissa, ja myös mahdollisesti eri maiden kunnissa. Mielenkiintoista oli tutkia myös tämän tutkimuksen kanssa vastaavalla tavalla kansanedustajien talousinformaation hyödyntämistä.

## 5.2 Kuntapäättäjien osaamisen kehittäminen

Tutkimuksen keskeisimmät käytännön kontribuutiot liittyvät kunnanvaltuutettujen koulutustarpeen ja yhteiskunnallisen haasteen esille tuomiseen. Molemmat liittyvät siihen, että kuntapäättäjien talousosaamisessa on kehitettävää, jotta kunnallinen päätöksenteko voisi parantua. On yhteiskunnallinen haaste, jos kuntapäättäjät, esimerkiksi kunnanvaltuutetut, eivät ymmärrä kunnan talousinformaatiota, jonka hyödyntäminen on tärkeä osa heidän tehtävänsä. Tutkimuksessa saatiin myös tärkeää tietoa valtuutettujen mielipiteistä kunnan talousinformaation hyödynnettävyydestä, ja siitä, kuinka kunnallista talousinformaation voisi kehittää.

Luvussa 4 esiteltyjen tutkimustulosten pohjalta voidaan sanoa, että kunnanvaltuutettuja olisi hyvä kouluttaa kunnan talousinformaation sisällöstä, laadintaperiaatteista, ja erityisesti kuntakonsernin taloustietoon liittyvistä aiheista. Esimerkiksi yhdelle haastatellulle valtuutetulle taseen sisältöä sekä perusrakennetta (vastaavaa = varallisuus, vastattavaa = velat) tarvitsi selittää, ja toinen valtuutettu sanoi, että tilinpäätöksessä on termejä, joita hän ei ymmärrä. Valtuutetuille olisi siis hyvä opettaa esimerkiksi laskentatoimen perusteita. Varsinkin ensimmäisen valtuustokauden valtuutetuilla olisi hyvä järjestää opastusta kunnan talousinformaation tulkitsemisesta. Sellaiset henkilöt, keillä on työstään ja/tai koulutuksestaan kokemusta talousinformaatiosta eivät välttämättä tarvitsisi tällaista koulutusta. Kuitenkin tämän tutkimuksen mukaan myös edellä mainittua talousosaamista omaavat henkilöt voisivat hyötyä konsernitalinpäätökseen liittyvästä koulutuksesta. Toisaalta kunnanvaltuutettuna olo ei ole heidän päätyönsä, joten on rajalliset resurssit sen suhteen, kuinka



paljon aikaa voidaan tai halutaan käyttää kunnan talousinformaation opiskeluun. Suurimman osan valtuutetuista osaaminen on toisella alalla kuin taloushallinnossa, joten ei voida vaatia, että kaikki osaisivat monia asioista todella hyvin.

Vahvaksi yleiskäsitykseksi tutkimuksesta jäi, etteivät valtuutetut juurikaan käytä tai ymmärrä konsernitilinpäätöstä, eivätkä sitä, mitä konserni tarkoittaa, eli miten konserni muodostuu, ja mitä siihen kuuluu. On huolestuttavana, kuinka heikolla tasolla valtuutettujen konserniosaaminen on. Tämän tutkimuksen kohdekunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostama konserni on kuitenkin melko pieni, joten konsernin taloustilanne ei radikaalisesti eroa emokunnan taloustilanteesta. Isommassa kunnassa valtuutettujen konserniosaamattomuus olisi suurempi heikkous tilinpäätöstä tulkittaessa. Kunnanvaltuutetut eivät pitäneet konsernitilinpäätöksen katsomista tärkeänä. Konsernitilinpäätöstietojen katsominen on kuitenkin tärkeää, koska konsernituloslaskelma ja konsernitase kertovat oikeasti koko kunnan tuloksen ja taloudellisen aseman. Emokunta on kuitenkin vastuussa myös yhtiöistä, joista sillä on määräysvalta ja kyseiset yhtiöt ovat siten osa kunnan taloutta.

### **5.3 Kunnan talousinformaatio monitulkintaisena mittaustuloksena**

Tutkimuksen teoreettinen eli tieteellinen kontribuutio on uuden tiedon tuottaminen liittyen rajoittuneeseen rationaalisuuteen sekä monitulkintaisuuteen ja mittaamiseen kuntien talousinformaatiossa. Tämän tutkimuksen perusteella edellä mainitut teoriat saivat vahvistusta. Huomioiden kuitenkin, että kyseisille teorioille ei ole olemassa täysin yksiselitteisesti määriteltyjä teorioita.

Tilinpäätös ja talousarvio sisältävät paljon numeerista eli kvantifioitua dataa. Lisäksi niissä on paljon myös sannallista informaatiota. Ihmisillä on tapana luottaa enemmän numeeriseen tietoon kuin laadulliseen tietoon. Kvantitatiivinen data, eli numerotieto, nähdään objektiivisempänä kuin kvalitatiivinen data, sillä kvantitatiivinen tieto esitetään persoonasta riippumattomana. Kvalitatiivista dataa saatetaan pitää vain täydentävänä, toissijaisena ja subjektiivisena, koska kvalitatiivisessa tiedossa tutkijan rooli on näkyvämpi. On kuitenkin muistettava, että myös kvantitatiivisen datan kerääminen ja mittaaminen perustuu sosiaalisen toimintaan ja on siis myös ihmisten tuottamaa tietoa. Tutkimukseen haastatelluista valtuutetuista osa sanoi kuitenkin katsovansa tilinpäätöksestä nimenomaan sanallisia osioita. Tämä johtui lähinnä siitä, että he kokivat sanalliset tiedot helpommin ymmärrettäväksi kuin numeeriset tiedot. (Sinervo 2011, 101.)

Mittausteoriaa käsittelevässä luvussa kerrottiin, että mittaustuloksia eli esimerkiksi kunnan tilinpäätöstä ei välttämättä edes hyödynnetä päätöksenteossa. Tässä tutkimuksessa tämä tuli esiin esimerkiksi siinä, että yksi valtuutettu sanoi, että hän käyttää kunnan taloudentilaa arvioidessaan muita lähteitä kuin kunnan tilinpäätöstietoja, esimerkiksi uutisia ja eri nettisivuja. Mittausteorian kehittäjä Yuji Ijiri on kirjoittanut, että mittauksen suorittajien tulisi ymmärtää, mitä tietoa mittaustulostenkäyttäjät haluavat, ja mittaustulostenkäyttäjien tulisi ymmärtää, miten mittaustulostenkäyttäjien tulisi ymmärtää, miten kunnan tilinpäätös syntyy, ja tilinpäätöksen laatijoiden (kirjanpitäjien yms.), eli mittaaajien, olisi hyvä tietää, mitä tietoa valtuutetut haluavat. Tämän tutkimuksen perusteella havaittiin, että valtuutetuilla on jonkin asteinen käsitys tilinpäätöksen muodostumisesta ja sisällöstä. Kuitenkin konsernitalinpäätöksen osalta valtuutetuilla ei ollut tietoa, miten konsernitalinpäätös syntyy. Tämän tutkimuksen perusteella ei saatu tietoa siitä, mikä käsitys tutkimuskunnan kirjanpitäjillä on siitä, millaista tietoa kuntapäättäjät haluavat. Tässä tutkimuksessa kyllä selvitettiin, millaista talousinformaatiota valtuutetut haluaisivat käytettäväkseen. Kuntien kirjanpitäjät ynnä muut talousosaston työntekijät voisivatkin perehtyä esimerkiksi tämän tutkimuksen tuloksiin pyrkiäkseen kehittämään (lain säädännön rajoissa) mahdollisimman hyödynnettävissä olevaa talousinformaatiota.

Haastatelluilla valtuutetuilla oli samansuuntaisia arviota kuntansa ja kuntakonsernin taloustilanteesta. Valtuutetut olivat siis tehneet samankaltaisia tulkintoja saatavilla olevasta talousinformaatiosta. Valtuutetut arvioivat tutkimuskunnan taloustilanteen olevan varsin hyvä. Tunnuslukujen perusteella valtuutettujen arvio kunnan hyvästä taloustilanteesta on oikea. Tämä tukee kuntien tilinpäätöksien reliabiliteettia mittarina, sillä tutkitusti eri ihmiset tekevät samasta mittaustuloksesta (tilinpäätöksestä) samankaltaisia päätelmiä. Valtuutettujen arvion mukaan tutkimuksen kohdekunnan muodostaman konsernin taloustilanne on kohtuullinen. Tämä arvio on kuitenkin ristiriidassa tilinpäätöksen konsernitunnuslukujen (varsinkin, kun niitä verrataan muiden Suomen kuntien konsernitunnuslukuihin) kanssa. Tämä ei välttämättä kerro, että kunnan tilinpäätös ei olisi validi mittari, vaan siitä, että mittaustuloksia ei osata tulkita. Rajoittuneen rationaalisuuden teorian mukaan ihmisten rajallinen tietämys ja laskentakyky eivät mahdollista täysin rationaalista toimintaa. Ihmiset tekevätkin arviointivirheitä, jotka johtuvat pitkälti siitä, että he yliarvioivat tietämystään. Eli esimerkiksi kuntakonsernin talouteen liittyvissä asioissa valtuutetut saattavat yliarvioida omaa osaamistaan konsernilukujen tulkitsijoina, jolloin he tekevät virheellisiä päätelmiä kuntakonsernin taloustilanteesta. Professori Jan van Helden oli havainnut omassa vuoden 2016 tutkimuksessaan, että poliitikkojen ymmärrys talousinformaation hyödynnettävyydestä on korkeampi kuin heidän tosiasiallinen talousinformaation käyttö. Tämä nousi esiin myös tässä tutkimuksessa; valtuutetut

ymmärtävät, että kunnan talousinformaatiossa on paljon hyödyllistä sisältöä, mutta he eivät hyödynnä esimerkiksi tilinpäätöksen konsernitietoja.

Tutkimuksen perusteella on huomattava ero ensimmäisen kauden kunnanvaltuutettujen ja pidempään valtuutettuna olleiden henkilöiden kuntatalousosaamisen välillä. Tämä oli sekä valtuutettujen itsensä kokemus että oma näkemykseni haastatteluiden perusteella. Positiivista oli huomata, että vaikka ensimmäisen kauden valtuutettujen kuntien talousinformaation ymmärtäminen ei ollut kovin korkealla tasolla, he tiedostivat oman osaamisensa rajoitteet. Uusi kunnanvaltuutettu kertoi saaneensa kritiikkiä siitä, ettei ymmärrä taloutta, ja koki lukuihin perehtymisen vaikeaksi. Hän sanoi ymmärtävänsä, että talouden ymmärtäminen on tärkeää ja, että mahdollisesti kaipaisi siihen lisää koulutusta. Uudet valtuutetut siis tiedostavat omat rajoitteensa, ja kertoivatkin pyrkivänsä hakemaan esimerkiksi puolueeltaan tai kunnan taloushallinnon työntekijöiltä lisätietoja aiheista, josta he ovat epävarmoja. Rationaalisuuden teorian mukanaan mahdollisimman rationaaliseen toimintaan pyrkivä henkilö tehdessään päätöksiä ja arvioita hankkiikin tietoa eri lähteistä. Tietojen etsiminen vaatii kuitenkin aikaa, huomioita ja mahdollisesti rahaa. Nämä rajalliset resurssit aiheuttavat sen, että aina ei päästä ideaalisimpaan lopputulokseen, vaan esimerkiksi kuntakonsernin taloustilanteesta tehdään hieman virheellisiä arvioita.

Rajoittuneen rationaalisuuden ja rationaalisuuden teorioihin liittyen tutkimuksesta saatiin kahtalaista vahvistusta. Ensimmäisen kauden valtuutetut tunnistivat osaamattomuutensa kuntien talousinformaation tulkitsijoina. Päätöksenteko voi parantua, kun oma tietämättömyys tunnistetaan. Toisaalta taas osa tutkimukseen haastatelluista valtuutetuista ei tunnistanut omaa osaamattomuuttaan kuntakonsernin taloustietojen tulkitsijoina. Tästä seuraa, että rationaalinen päätöksenteko ei ole mahdollista. Myös monitulkintaisuus sai tutkimuksesta vahvistusta; sillä eri henkilöt tulkitsivat esimerkiksi kunnan tilinpäätöksen yli- ja alijäämää eri tavoin. Tutkimuksen perusteella saatiin vahvistusta sille, että kunnan tilinpäätös on reliaabeli mittari mittaamaan kunnan taloudellista tilannetta, sillä eri valtuutetut tekivät samasta kunnan talousinformaatiosta samanlaisia tulkintoja kunnan taloustilanteesta. Toisaalta tilinpäätöksessä on mittarina sisältöä (eriä ja termejä), jotka eivät ole kaikille tuttuja. Tämä lisää mittarin monitulkintaisuutta, ja saa aikaan, että kaikki eivät osaa tulkita mittaustuloksia.

# LÄHDELUETTELO

## Kirjallisuus

- Ahonen, P. 2009. *Rajoittunut rationaalisuus Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamispolitiikassa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto?* Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 92–110.
- Davie, S.S.K. 2000. *The Significance of Ambiguity in Accounting and Everyday Life: The Self-perpetuation of Accounting*. *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 11, no. 3, 311–334.
- Empson, W. 1955. *Seven Types of Ambiguity*. New York: New Directions
- Gigerenzer, G. 2000. *Adaptive Thinking: Rationality in the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Gigerenzer, G. & Selten, R. 2002. *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
- Harsanyi, J.C. 1969. *Rational-Choice Model of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories*. *World Politics*, vol. 21, no. 4, 513–538.
- Haustein E., Lorson C. P., Oulasvirta L. & Sinervo L-M. 2018. *Use of municipal financial statements by local councillors: Accountability perceptions from a transnational comparative study*. Working Paper (to be) presented at the EGPA PSG XII Public Sector Financial Management 2018 Spring Workshop Rostock, Germany, May, 3-4, 2018.
- Ijiri, Y. 1967. *The Foundations of Accounting Measurement: A Mathematic, Economic and Behavioral Inquiry*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. 2005. *Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003*. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. Kuntaliitto: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=222](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=222) 20.10.2017
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- March, J.G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, James, G. 1988. *Decisions and Organizations*. New York, Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- March, James, G. & Olsen, Johan, P. 1982. *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. painos. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James, G. & Olsen, Johan, P. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James, G. & Simon, Herbert, A. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

- Meklin, P. 2009. *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 31–50.
- Myllymäki, A. & Vakkuri, J. 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus - Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press.
- Myllyntaus, O. 2002. *Kuntatalouden ohjaus – Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteista ja kehityssuuntia*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer 2001. *Toimiva kunta*. 2. painos. Helsinki: Kuntakoulutus Oy.
- Pentti, A. 2002. *Kunnan tilinpäätösinformaation hallinta ja käyttö – Kunnanvaltuutetuille kohdistettu kyselytutkimus*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. 2009: *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos.
- Simon, H., A. 1992. *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*. Aldershot, Vermont: Edward Elgar Publishing Limited.
- Simon, H., A. 1982. *Models of Bounded Rationality: Behavioral Economics and Business Organization*. Volume 2. Cambridge: The MIT Press.
- Simon, H., A. 1979. *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weilin + Göös.
- Sinervo, L.-M. 2009. *Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 152–171.
- Sinervo, L.-M. 2011. *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Akateeminen väitöskirja.
- Smith, P. 1996. *Measuring Outcome in the Public Sector*. London: Taylor & Francis.
- Todd, P. M., & Gigerenzer, G. (2007). *Environments that make us smart: Ecological rationality*. *Current Directions in Psychological Science*, vol. 16, no. 3, 167–171.
- Vakkuri, J. 2009. *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 11–30. Vakkuri 2009a.
- Vakkuri, J. 2009. *Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 126–151. Vakkuri 2009b.
- Vakkuri, J. 2006. *Miksi älykkäät organisaatiot tekevät vain rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja? Monitulkintaisuuden ongelma tehokkuusoppien soveltamisessa*. *Hallinnon tutkimus*, no. 3, 30–46.
- Vakkuri, J. & Meklin, P. 2006. *Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical*

*Approach to Organisational Uses of Performance Measurement*. Financial Accountability and Management, vol. 22, no. 3, 235–250.

van Helden, J. 2016. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money and Management*. 36, 7, pp. 531-538. Taylor & Francis Online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2016.1237162> 20.10.2017

Vehmanen, P. 1982. *Is Accounting a Measurement Discipline?* Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vehmanen, P. 1979. *Mittaamisen teorian soveltuvuudesta taseanalyysin teoriaksi*. Tampere: Tampereen yliopisto

### **Virallislähteet**

JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2016. *JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma*. 26.10.2016.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Kuntalaki 410/2015

### **Muut lähteet**

Suomen Kuntaliitto ry 2018. Kuntaliitto: *Kuntien taloudellisia tunnuslukuja 1.6.2018*. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-taloudellisia-tunnuslukuja> 22.9.2018

Saarniaho, R. 2005. *Kognitiiviset perustoiminnot (prosessit)*. [http://opinnot.internetix.fi/fi/muikku2materiaalit/lukio/ps/ps3/1\\_tiedonkasittelyn\\_ja\\_elimiston\\_toiminnan\\_perusteet/01\\_kognitiiviset\\_perustoiminnot?C:D=1819227&m:selres=1819227](http://opinnot.internetix.fi/fi/muikku2materiaalit/lukio/ps/ps3/1_tiedonkasittelyn_ja_elimiston_toiminnan_perusteet/01_kognitiiviset_perustoiminnot?C:D=1819227&m:selres=1819227) 2.7.2018.

TK 2017. Tilastokeskus: *Kuntavaaleissa 2017 valituista 44 prosenttia uusia kunnanvaltuutettuja*. [https://www.stat.fi/til/kvaa/2017/04/kvaa\\_2017\\_04\\_2017-04-27\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/kvaa/2017/04/kvaa_2017_04_2017-04-27_tie_001_fi.html) 21.7.2018.

TK. Tilastokeskus: *Käsitteet*. <http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate.html> 6.8.2018

# LIITTEET

## Liite 1 Kyselylomake

### Kyselylomake

#### 1 Henkilökohtainen taustatieto

---

##### 1.1 Ryhmä ja numero vastaustahosta:

e.g. A1: Kuntaa kuvaava kirjain (A to E), vastaajaa kuvaava numero (from 1 to 6)

##### 1.2 Sukupuoli

☐

Nainen

☐

Mies

##### 1.3 Vastaajan ikä:

##### 1.4 Puolueryhmä:

☐

Keskusta (Kesk.)

☐

Kansallinen Kokoomus (Kok.)

☐

Sosialidemokraattinen puolue (SDP)

☐

Perussuomalaiset (PS)

☐

Vihreä puolue (Vihr.)

☐

Vasemmistoliitto (Vas.)

☐

Ruotsalainen kansanpuolue (RKP.)

☐

Kristillisdemokraattinen puolue (KD)

☐ Sininen Tulevaisuus

#### 2 Ammattitausta

---

##### 2.1 Pääasiallinen toiminta:

☐

Työntekijä

☐

Viranhaltija  
Julkisella  
sektorilla

☐

Yrittäjä/itsensä  
työllistäjä

☐

Eläkeläinen

☐

Opiskelija

☐

Muu, mikä ?

☐

Työtön

##### 2.2 Kuuluuko työtehtäviisi taloudellisia tehtäviä, liiketaloutta, taloushallintoa tms.

☐

Kyllä

☐

Ei

##### 2.3 Työn nimike:

### 3 Koulutustausta

---

#### 3.1 Korkein taso, joka suoritettu:

- |                                                    |                                            |                                                            |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Peruskoulu tai kansakoulu | <input type="checkbox"/> Lukio             | <input type="checkbox"/> Ammatillinen Keskiasteen koulutus |
| <input type="checkbox"/> Ammattikorkeakoulu        | <input type="checkbox"/> Yliopistotutkinto | <input type="checkbox"/>                                   |
| <input type="checkbox"/> Muu tutkinto, mikä:       |                                            |                                                            |

#### 3.2 Liittykö koulutukseesi talouden, taloushallinnon jne. oppimista?

- ☐ Kyllä ☐ Ei

### 4 Luottamustehtävät kunnassa/kaupungissa

---

#### 4.1 Mistä lähtien olet kuulunut kuntasi valtuustoon (vuosi yyyy):

--	--	--	--

#### 4.2 Mahdolliset vuodet, jolloin olet ollut välillä poissa valtuustosta

--

#### 4.3 Luottamushenkilöpaikat

- |                                                      |                                                                    |                                                |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Kunnanhallitus              | <input type="checkbox"/> Sosiaali- ja terveystoimen ao. lautakunta | <input type="checkbox"/> Tarkastuslautakunta   |
| <input type="checkbox"/> Sivistyssektorin lautakunta | <input type="checkbox"/> Tekninen lautakunta                       | <input type="checkbox"/> Keskusvaalilautakunta |
| <input type="checkbox"/> Johtokunta                  | <input type="checkbox"/> Muu?                                      |                                                |
-



### 5 Vastaajan mielipiteet kunnan tilinpäätöksestä eri asiakirjoineen

	Täysin eri mieltä 1	2	3	4	Täysin samaa mieltä
1. Voin ajatella käyttäväni tilinpäätöstä useasti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Mielestäni kuntani tilinpäätöskokonaisuus laskelmineen on tarpeettoman monimutkainen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Mielestäni kuntani tilinpäätös laskelmineen on käyttäjäystävällinen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Tarvitsen talousasiantuntijan apua, jotta voin käyttää kuntani tilinpäätöstä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Kuntaani kuvaava laaja informaatio on hyvin koottu yhteen kuntani tilinpäätöksessä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Kunnan tilinpäätökseen sisältyy liikaa epä johdon mukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Uskon, että suurin osa ihmisistä pystyy omaksumaan tilinpäätöstiedon nopeasti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Mielestäni kuntani tilinpäätöstiedon käyttäminen on hankalaa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Olen kykenevä käyttämään kuntani tilinpäätöstietoja varmalla tavalla	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Minun pitäisi opiskella paljon pystyäkseni käsittelemään kuntani tilinpäätöstä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Liite 2 Haastattelukysymykset

**Entwurf Interviewleitfaden Local Council Members SS 2017: Übersetzung, Stand 23.05.2017**

Guiding question, stimulus	Content related questions (as part of the guiding questions)	Questions for maintaining the flow of speech	Finnish version	
1. Could you please provide us with some background information on your person and your involvement into the local council?			1. Henkilötiedot taustatietoina	
	What is your age?			Taustatiedot kysytään lomakkeella
	Which political party do you belong to?			
	What is your professional background?			
	What is your educational / academic background?			
	Have you been in touch with FS during the last 10 years despite your position as a local council member?			
	Since when are you a local council member?			
	If before 2009: Have you experienced the change from cash to accrual accounting?			
	Which committees in the local council do you belong to?			
<p><i>Explanations to interviewees:</i></p> <p>Together with the reforms of the municipal budget and accounting system, the financial statement building on accrual accounting was introduced. In the following, we are talking about the FS only, i.e. the information provided at the end of a calendar year (neither any other financial reporting). Thus, we are not referring to the budget plan for next year, <u>but to the financial statement only</u>. This includes comparisons of budgets planned and realized.</p> <p>Publishing the municipal financial statement aims to increase transparency, i.e. the information shall be made openly available and understandable.</p> <p>Building on these remarks, we would like to ask you:</p> <p>2. To what extent does the municipal FS make your municipality's financial situation transparent?</p>			<p><i>Taustaselostus haastateltavalle:</i></p> <p>Kunnan tilinpäätöskokonaisuus sisältää kunnan tilikauden toteutuneen tuloslaskelman, rahoitus laskelman ja taseen liitetietoineen sekä talousarvion toteutuman eli käyttötalouden ja investointiosien toteutuman sekä myös talousarvion tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmaosien toteutuman.</p> <p>Julkistetun tilinpäätöskokonaisuuden tarkoitus on informoida lukijoita läpinäkyvällä ja ymmärrettävällä tavalla</p> <p>Tämän taustaselostuksen pohjustamana haluamme kysyä sinulta:</p> <p>2. Missä määrin nykyinen kuntien tilinpäätösisältö eri laskelmineen talousarvon toteutumalaskelmat mukaan luettuna antavat kunnan talouden tilasta oikean ja riittävän, totuudenmukaisen kuvan ?</p>	

How do you rate the financial health <sup>1</sup> / financial Situation of your municipality? What do you think? In which financial situation is your municipality?	Could you please explain this in more detail?  Does anything else come to your mind?		Kuinka usein käytät konkreettisesti kuntasi tilinpäätöstä, kun haluat muodostaa kuvaa kuntasi taloudesta?  Sen lisäksi että tilinpäätös käsitellään valtuuston tilinpäätöskokouksessa, kuinka usein otat luettavaksi kuntasi tilinpäätöksen vuoden aikana? Missä yhteyksissä ja miksi?	
Which information and key financial ratio do you use to assess the financial health of your municipality?	Could you please provide an example?		Mitä osia kuntasi tilinpäätöskokonaisuudesta käytät kuvan muodostamisessa, kaikkia vai vain osaa niistä, mitä osia?  Mitkä yksityiskohdat näissä osissa ja laskelmissa kiinnostavat sinua eniten?	
Does the municipal FS make the financial performance of your municipality transparent? And if, to what extent?			Mikä on oma arvioisi kuntasi nykyisestä talouden tilasta, onko se huono, keskinertainen vai hyvä?	
To what extent are the municipality's assets transparently represented in the municipal FS?			Mihin seikkoihin perustat arviosi? Mitä kunnan talouden tilaa kuvaavia tunnuslukuja mahdollisesti käytät apuna?	
To what extent does municipal FS provide an insight into the municipality's true debt level? (liabilities, provisions, consolidated debt level)			Kuvastaako mielestäsi tuloslaskelma oikein kunnan tulosta, missä määrin?	
What do you think? To what extent do group accounts (consolidated municipal FS) make the municipal engagement in different entities (both incorporated and not incorporated) transparent to you?			Missä määrin kunnan tase kuvastaa oikein ja läpinäkyvästi kuntasi varallisuutta?	
Do you remember the council sessions during which a new finalised municipal FS was presented? Who delivered the presentation (the mayor, an internal auditor, an administrative staff member, the CFO)?  Was there a discussion?  Did the presenter focus on special points or explained on what you should focus?  Where there any reading guidelines? Please explain.			Entä kuntasi oikeaa velkojen ja sitoumusten määrää (taseen vastattavaa puoli)?	
How often do you use the municipal FS in order to inform yourself about the municipality's financial situation? Besides this "FS council session", how often do you take the municipal FS at hands? In which occasions? For which reasons?			Missä määrin mielestäsi kunnan konsernitilinpäätös tekee läpinäkyväksi kunnan sitoumukset, jotka syntyvät konsernin yhteisöissä?	

<p>Which components of the municipal FS do you use in order to inform yourself about the municipality's financial situation? (i.e. balance sheet, statement of financial performance etc.)</p> <p>How intensively do you use these? Do you look at details, and if, which details are of interest to you?</p> <p>Are there specific elements of municipal FS in which you are more interested than in others? For example balance sheet, statement of financial performance etc.</p> <p>Which specific positions of municipal FS are of relevance for you? (e.g. balance sheet items, revenues, expenditures etc.)</p> <p>Do you miss any information in the municipal FS in order to assess financial health? Which information would that be?</p> <p>Do you believe, that it is easy to assess the financial situation by means of municipal FS or are there any obstacles you would like to mention?</p> <p>Is assessing for financial health part of your daily business as council member? And when assessing, do you rely on other sources of information – besides the municipal FS -, too? And if, do you find those more useful than the municipal FS?</p>					
					Mitkä tilinpäätöksen tiedot kiinnostavat sinua eniten?  Mitkä laskelmien tunnusluvut kiinnostavat sinua eniten, mitä käytät eniten? Tuloslaskelman, rahoituslaskelman vai taseen tunnuslukuja, mitä muita kuin niihin perustuvia?  Entä konsernitalinpäätöksen tunnusluvuista?
					Mitä muuta informaatiota kaipaisit, jota et saa mielestäsi nykyisistä tilinpäätöslaskelmista, arvioidaksesi kuntasi taloudellisen tilan terveyttä?
					Missä määrin mielestäsi on ylipäätään mahdollista arvioida kuntasi talouden tilan terveyttä tilinpäätöksen avulla? Mitä esteitä ja rajoitteita niihin liittyy mielestäsi?
					Kuinka usein valtuutettuna arvioit kuntasi talouden tilan terveyttä? Ja jos ja kun arvioit sitä, paljonko käytät apuna muita tiedonlähteitä kuin tilinpäätösasiakirjoja, mikä merkitys on kuntasi talousjohdon esityksillä ja analyyseillä, joita he tekevät kirjallisesti ja suullisesti kokouksissa?
<p><i>Explanations to interviewees:</i></p> <p>The financial situation of your municipality is of course not the only question of relevance to you.</p> <p><b>3. For which other information or questions, which are relevant to you, are you using/consulting the municipal FS?</b></p>			<p><b>3. Kuinka usein käytät muita informaationlähteitä ja mitä informaationlähteitä?</b></p>		
	Which information in the municipal FS do <u>you</u> use in order to prepare decisions in the local council?			Mitä asiakirjainformaatiota tilinpäätöskokonaisuudesta käytät valtuuston päätöksenteossa?	
	How often do <u>you</u> talk about / refer to the municipal FS in the local council during one calendar year?			Kuinka usein keskustele tai viittaat kuntasi tilinpäätösasiakirjoihin yhden valtuuston kalenterivuoden aikana?	Keskimäärin; kun otetaan huomioon paitsi valtuuston kokoukset myös muut luottamuselimet ja tilanteet vuoden aikana.

				Kuinka usein keskustele talousjohtajan tai muun taloudesta vastaavan johtavan viranhaltijan kanssa ymmärtääksesi kuntasi/kuntakonsernin taloutta ja sen tilaa?	
	Which information is missing in the municipal FS in order to prepare decisions for the local council?			Mitä informaatiota mielestäsi puuttuu tehdessäsi päätöksiä valtuustossa, tietoa, jota tällä hetkellä ei ole tarjolla?	
<p><b>Explanations to interviewees:</b></p> <p>The municipal FS is seen as an instrument for accountability of <u>administrative</u> decisions and activities. In this context, accountability is to be understood, as the right to be informed. The actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct. In this context, parliamentary (council) control shall be improved by the municipal FS.</p> <p>Building on these remarks, we would like to ask you:</p> <p><b>4. To what extent does the municipal FS support you in evaluating <u>administrative</u> decisions and activities? (e.g. the use of financial resources by the administration)</b></p>			<p><b>Taustaselustus:</b></p> <p>Kunnan tilinpäätöksessä erityisesti talousarvion toteutuma ja hallituksen vastuulla oleva toimintakertomus voidaan nähdä välineenä kunnan päätöksentekijöiden ja hallinnon tilivelvollisuuden toteutumisen seurannassa. Tässä merkityksessä kuntalaisilla, kunnan päämiehillä, on oikeus saada tietää tilivelvollisten suoritus tilivuodelta. Kuntalaisia edustaa valtuusto ja sen valtuutetut, ja siksi valtuustolla on tärkeä valvontatehtävä tilivelvollisen hallinnon ja viranhaltijaorganisaation suhteen.</p> <p>Tätä mielessä kysymme seuraavaa:</p> <p><b>4. Missä määrin valtuutettuna talousarvion toteutumalaskelmat ja toimintakertomus antaa sinulle välineen arvioida tilivelvollisen hallintokoneiston suoriutumista talousarviossa myönnettyjen resurssien käytössä?</b></p>		
	To what extent is the municipal FS appropriate to evaluate administrative decisions and activities?	Could you please explain this in more detail?		Missä määrin talousarvion toteutumalaskelmat ja kunnan toimintakertomus antavat tarvittavan informaation?	Voitko selostaa tässä käsitystäsi hiukan tarkemmin?
	Which information in the municipal FS do you use in order to assess administrative decisions and activities?	Does anything else come to your mind?		Mitä talousarvion toteutumatietaa käytät arvioidessasi tilivelvollisen hallinnon suoriutumista?	Voitko havainnollistaa jollain esimerkillä?
	What specific administrative decisions and activities do you inform yourself about with the municipal FS?	Could you please provide an example?		Mitä talousarvion osia ja laskelmia tai muuta toimintakertomustietoa käytät yleensä?	Tuleeko vielä jotain muuta mieleesi?
	How often in a calendar year do you use the municipal FS in order to inform yourself about administrative decisions and activities taken?			Kuinka usein käytät konkreettisesti kuntasi talousarviota ja sen seurantaraportointia, kun haluat muodostaa tilannekuvan talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista?	
	Is there any information, you miss in the municipal FS in order to assess administrative decisions and activities? And if, which?			Onko jotain tietoa, joita kaipaisit ja et saa tällä hetkellä kun haluat muodostaa tilannekuvan talousarvion noudattamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista?	
	Do you think, that there are obstacles in the use of the municipal FS for the assessment of administrative decisions and activities? And if yes, could you explain this to me?			(Mitä esteitä oikean kuvan muodostamiseksi ja rajoitteita liittyy nykyiseen talousarvion seurantaraportointiin mielestäsi?)	
<p><b>Explanations to interviewees:</b></p>			<p><b>5. Konsernin talous ja konsernitalinpäätös</b></p>		



<p>Switching the perspectives: the municipal FS is also expected to provide the <u>citizen</u> with a tool to hold the local council members accountable for the decisions, <u>you</u> as a politician, are taking.</p> <p>Building on this notion, we would like to ask you:</p> <p>5. To what extent do you perceive the municipal FS to reflect the decisions that you as a local council member are taking?</p>		<p>Seuraavat kysymykset liittyvät kuntanne konserniin.</p> <p>1. Kuinka hyvin tunnet kuntasi konsernin, kuinka hyvin tiedät, mitä yhteisöjä kuuluu konserniin?</p> <p>2. Kuinka tuttua sinulle ovat konsernitilinpäätöksen rakenne ja laadintaperiaatteet?</p> <p>3. Kuinka paljon aikaa käytät suhteessa kuntakonsernin tilinpäätöksen läpikäyntiin, jos verrataan vastaavasti siihen, kuinka paljon luet kunnan tilinpäätöstä?</p> <p>4. Mitkä asiat kiinnittävät huomiosi konsernitilinpäätöksessä? Mitä asioita pidät esille nostamisen/ huomion arvoisina?</p> <p>5. Mikä käsitys sinulla on konserninne taloustilanteesta? Hyvä, kohtuullinen, huono?</p> <p>6. Mikä käsitys sinulla on, muuttuuko kuntasi taloustilanne, jos mukaan otetaan koko konsernin näkökulma?</p> <p>7. Vaikuttaako käsitykseesi konsernin taloustilanteesta muut tiedonlähteet/keskustelut jne. kuin itse konsernin tilinpäätöslaskelmat ja konsernitilinpäätöstieto?</p> <p>Taustaselostus seuraavaan osioon:</p> <p>Nyt otamme esille nimenomaan kuntalaisen näkökulman valtuutetun sijasta. Kunnan tilinpäätöskokonaisuus tietoisineen tulisi antaa välineet kuntalaisille arvioida heille tilivelvollisen valtuuston ja siinä kuntalaisia edustavien poliitikkojen suoriutumista.</p> <p>Tähän liittyen haluaisimme kysyä:</p> <p>6. Kuinka hyvin mielestäsi kuntasi tilinpäätöskokonaisuus antaa kuntalaisille mahdollisuuden arvioida tilivelvollisen valtuuston ja poliitikkojen suoriutumista?</p>			
	<p>What specific decisions of local council members could citizens inform themselves about with the municipal FS?</p> <p>Which information in the municipal FS could or should citizens use in order to assess decisions of local council members?</p>	<p>Could you please explain this in more detail?</p> <p>Does anything else come to your mind?</p> <p>Could you please provide an example?</p>		<p>Mitä tietoja arvioisit kuntalaisten erityisesti tarvitsevan kuntasi tilinpäätöskokonaisuudesta, mukaan lukien kuntakonsernin tilinpäätöksen?</p> <p>Mitä tietoja heidän pitäisi mielestäsi käyttää?</p>	<p>Voitko selostaa tässä käsitystäsi hiukan tarkemmin?</p> <p>Voitko havainnollistaa jollain esimerkillä?</p> <p>Tuleeko vielä jotain muuta mieleesi?</p>

Which components of the municipal FS could citizens use in order to assess decisions of local council members?			Mitä tilinpäätöskokonaisuuden eri osia ja komponentteja?	
How often should the municipal FS be used by citizens in order to inform about decisions of local council members?			Ja kuinka usein kuntalaisten tulisi käyttää näitä tietoja? Mikä on oma käsityksesi, käyttävätkö kuntalaiset tilinpäätökseen sisältyviä tietoja käytännössä?	
To what extent is the municipal FS appropriate to evaluate the local council member's decisions?			Ja missä määrin tilinpäätös eri osineen talousarvion toteutumatieltoineen ja konsernin tietoineen antaa mahdollisuuden tarvittavaan arviointiin kuntalaisten näkökulmasta?	
Which information is missing in the municipal FS in order to assess decisions of local council members?			Missä määrin kuntalaiset tuntevat kunnan tarkastuslautakunnan toimintaa ja käyttävätkö he hyväksi tarkastuslautakunnan vuosittain julkaistavaa arviointikertomusta kunnan taloudesta ja toiminnasta?	
Which obstacles are there in the use of the municipal FS for the assessment of the local council's decisions?			Mitä esteitä kuntalaisilla on mahdollisesti tiedon käytössä? Mitä tietoja mahdollisesti puuttuu mielestäsi kuntalaisilta?	
		<p>7. Ao. opiskelijan oman tutkimusrajanauksen edellyttämä lisäosa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Miten tulkitset ylijäämän tuloslaskelmassa? Onko toiminnan järjestämisessä onnistuttu, onko kerätty liikaa veroja ja maksuja, onko resursseja kohdistettu liian vähän palveluihin?</li> <li>2. Miten tulkitset alijäämän tuloslaskelmassa? Onko toiminnan järjestämisessä epäonnistuttu?</li> <li>3. Voitteko päätellä tilinpäätöksestä jotain kuntalaisten tyytyväisyydestä esim. kunnan tuottamien palveluiden laadusta? Kaipaatteko lisää tietoa tuotettujen palveluiden laadusta ja kuntalaisten tyytyväisyydestä?</li> <li>4. Kuinka tärkeää teille on verrata toteutuneita lukuja (kuluja ja tuottoja) talousarviossa budjetoituihin? Minkä lukujen toteutumista erityisesti katsotte?</li> </ol>		
Final question: Is there anything you would like to add with respect to the FS of your municipality? Does another important issue come to your mind?		Viimeinen kysymys: Onko jotain muuta, jonka haluaisit tuoda esille kuntasi talouden arvioinnista ja talousarvio- ja tilinpäätösinformaatiosta?		